

Rapportage Nacontrole corona steunmaatregelen Caribisch Nederland

Eindversie 9 juni 2023

Managementsamenvatting

Net als in Europees Nederland zijn er ook voor de inwoners en ondernemingen in Caribisch Nederland steunmaatregelen getroffen vanwege de economische gevolgen van de gezondheidsmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken. De doelstelling van de steunmaatregelen komt overeen, maar inhoudelijk zijn de steunmaatregelen verschillend vanwege de afwijkende context en mogelijkheden in Caribisch Nederland. De steunmaatregelen waren in de periode maart 2020 tot en met oktober 2021 van toepassing. De unit SZW van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN-unit SZW) heeft namens de minister van SZW de 'noodregeling SZW' uitgevoerd en namens het ministerie van EZK de tegemoetkoming voor de vaste lasten BES ('TVL BES'). Dit rapport ziet dan ook op beide regelingen en wordt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide betrokken ministeries opgeleverd.

Bij de totstandkoming van het steunpakket is onderkend dat een sluitende controle 'aan de voorkant' niet doenlijk was. Vanwege de beperkte controlemogelijkheden in Caribisch Nederland, de acute noodzaak voor steun en bijzondere omstandigheden als gevolg van de coronapandemie is gekozen voor een regeling waarin het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) niet vergaand was uitgesloten. In verband hiermee is bij de totstandkoming van de noodregeling SZW een steekproefsgewijze nacontrole toegezegd.¹ Gedurende de looptijd van de steunmaatregelen heeft de uitvoering, waar mogelijk en gelet op de capaciteit, geacteerd op signalen en is er onderzoek verricht al dan niet door de Arbeidsinspectie Caribisch Nederland. Het aantal en de omvang van deze tussentijdse onderzoeken is onbekend omdat dit niet is vastgelegd.

Na de looptijd van de subsidieregeling hebben twee inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie samen met de RCN-unit SZW voor beide steunmaatregelen achteraf via een steekproef een aantal dossiers opnieuw beoordeeld op de voorwaarden voor subsidieverlening en de bijkomende verplichtingen op basis van opgevraagde bedrijfsadministratie. De steekproef is te klein (29 ondernemingen) om uitspraken te kunnen doen over de gehele populatie waaruit de steekproef is getrokken (1070 ondernemingen). Ook is in de steekproef de focus gelegd op ondernemingen met een hoog risico. Dit relativeert de betekenis van de uitkomsten van de controle. Desalniettemin geeft het onderzoek een beeld over het verloop en gebruik van de steunmaatregelen.

Uit de steekproefsgewijze nacontrole komt naar voren dat er voor een te hoog bedrag aan subsidie is uitgekeerd. Dat constateren we met name voor de TVL BES. De voorwaarden voor de noodregeling SZW zijn achteraf moeilijker te controleren dan voor de TVL BES. Voor de subsidie als geheel is de rechtmatigheid onzeker. Oorzaken daarvoor kunnen zowel in het gebrek aan beschikbare informatiebronnen, onvoldoende digitalisering en geen geautomatiseerde gegevensuitwisseling liggen als in de keuze voor een snelle en eenvoudige subsidieregeling die is gemaakt voor de situatie zoals die bestond in de eerste periode van de coronapandemie toen het luchtruim van Caribisch Nederland gesloten was en daarmee de belangrijkste motor van de economie (toerisme) stilviel. De beperkte controlemogelijkheden zijn vooraf onderkend. Het is echter niet mogelijk gebleken om het risico dat uitging van beperkte controlemogelijkheden voldoende te beperken door de getroffen beheersmaatregelen van de vooraf geïdentificeerde risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Onder 'normale omstandigheden' zouden de preventieve beheersmaatregelen niet als toereikend worden aangemerkt. De beheersmaatregelen die zijn getroffen en de acties die zijn ondernomen, zijn onder de bijzondere omstandigheden echter het meest haalbare geweest.

1 Stcrt. 2020, 19876.

Uit het onderzoek trekken we lessen voor toekomstige crisissituaties. Zoals het opstellen van een risicomatrix met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik en transparantie over de M&O-risico's rekening houdend met de lokale context; het investeren in digitale gegevensuitwisseling; ontwikkeling van interne werkinstructies met het oog op een goede en consequente uitvoering van een (subsidie)regeling; en het inrichten van de communicatie richting aanvragers over de voorwaarden.

Inhoud

Managementsamenvatting.....	1
Hoofdstuk 1 – inleiding	4
1.1. Aanleiding onderzoek	4
1.2. Onderzoeksmethode	5
1.3. Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 Het coronasteunpakket & de getroffen M&O beheersmaatregelen	6
2.1. De totstandkoming van het noodsteunpakket	6
Hoofdstuk 3 De steekproefsgewijze nacontrole	11
3.1. Doel steekproefsgewijze nacontrole	11
3.2. Werkwijze steekproefsgewijze nacontrole	11
3.3. Bevindingen	12
3.4. Slotopmerkingen	14
Hoofdstuk 4 Conclusie.....	15
4.1. Zijn beheersmaatregelen toegepast en toereikend gebleken?	15
4.2. In hoeverre is de subsidie noodregeling SZW rechtmatig vastgesteld?	16
4.3. Geleerde lessen	17
Bijlagen	19
Bijlage I – overzicht subsidieperiode noodregeling SZW en TVL BES.....	19
Bijlage II – verslag inspecteurs Nederlandse Arbeidsinspectie.....	22

Hoofdstuk 1 – inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

De gezondheids crisis als gevolg van het coronavirus had wereldwijd enorme economische en maatschappelijke gevolgen. Om de gezondheid te beschermen, zijn er vanaf maart 2020 wisselende pakketten aan maatregelen geïntroduceerd die de verspreiding van het coronavirus in moesten dammen zoals een tijdelijke lockdown of maximale bezoekersaantallen. Met verschillende financiële steunmaatregelen heeft het kabinet gedurende de duur van de gezondheidsmaatregelen geprobeerd de economische schade zoveel mogelijk te beperken door banen en inkomens van burgers te beschermen en bedrijven te ondersteunen. Ook in Caribisch Nederland is een breed noodsteunpakket geïntroduceerd. Bij de totstandkoming van het noodsteunpakket voor Caribisch Nederland is rekening gehouden met de specifieke sociaaleconomische en geografische context van Caribisch Nederland. Het noodsteunpakket in Caribisch Nederland is niet hetzelfde als in Europees Nederland maar het is wel vanuit gelijkwaardigheid vormgegeven. De verschillen tussen de noodsteunpakketten volgen uit de voorwaarden, de berekeningssystematiek en de uitvoering.

De uitvoeringsorganisatie SZW van de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN-unit SZW) heeft namens de minister van SZW de 'Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN' (hierna: noodregeling SZW)² uitgevoerd en namens het ministerie van EZK de 'Beleidsregel tegemoetkoming getroffen ondernemers COVID-19 BES' (hierna: TOGS BES) en diens opvolger de 'Regeling subsidie financiering vaste lasten getroffen ondernemingen Covid-19 BES' (hierna: TVL BES)³. Bij de totstandkoming van de noodregeling SZW is geconstateerd dat een sluitende controle van alle relevante gegevens voor de beoordeling van het recht op en de hoogte van de noodregeling SZW voorafgaand aan de verstrekking van de subsidie niet haalbaar is. Dit geldt ook voor de TOGS BES en later TVL BES. Eenvoud, uitvoerbaarheid en snelheid hebben vanwege de acute noodzaak prioriteit gekregen. Om het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna: M&O risico's) te beperken zijn voorafgaand aan de uitvoering van de noodregeling SZW beheersmaatregelen getroffen. Gedurende de looptijd van de regeling is een M&O-beschrijving opgesteld, waarin zowel de M&O-risico's als de beheersmaatregelen als zodanig zijn benoemd.

De aanleiding voor dit onderzoek is om achteraf inzicht te verkrijgen in hoe de rechtmatigheidsbeoordeling van de subsidieaanvraag onder de gegeven omstandigheden heeft gefunctioneerd. Bij de totstandkoming van de noodregeling SZW is vanwege de beperking om de controle aan de voorkant in te richten (ook vanwege de feitelijke beperkte controlemogelijkheden) toegezegd om achteraf een steekproefsgewijze nacontrole te verrichten.⁴ Daarom staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Zijn de vooraf bepaalde misbruik en oneigenlijk gebruik beheersmaatregelen op de verstrekte subsidie toegepast en toereikend gebleken?
- In hoeverre is de subsidie noodregeling SZW rechtmatig vastgesteld?

Het onderzoek naar de rechtmatige vaststelling van de subsidie richt zich op zowel de noodregeling SZW als de TVL BES omdat in veel gevallen ondernemingen/werkgevers beide subsidies hebben aangevraagd en de RCN-unit SZW uitvoerder was beide subsidieregelingen.⁵ Dit onderzoek is overigens geen bredere beleidsmatige evaluatie van het coronasteunpakket. Deze evaluatie volgt.

² Zoals laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2021, 34732

³ Zoals laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2021, 34887 en Stcrt. 2020, 23749 (TOGS BES)

⁴ Zoals laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2020, 19876.

⁵ De TOGS BES is niet onderzocht in de steekproef omdat dit een relatief kleine subsidieregeling was met subsidiebedragen van 2.200 of 4.400 USD afhankelijk van de minimale even hoge vaste lasten.

1.2. *Onderzoeksmethode*

Bij gelegenheid van de openstelling van de noodregeling SZW is een kader opgesteld voor de beheersing van de M&O risico's. Dit beheersingskader is voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag achteraf geanalyseerd. Daarbij is gekeken of de beheersmaatregelen zijn toegepast en of die toereikend zijn gebleken om het gebrek aan controle mogelijkheden vooraf op te vangen. Bij deze kwalitatieve analyse is gebruik gemaakt van diverse bronnen zoals de nota van toelichting bij de diverse fases van het noodsteunpakket, beleidskeuzes, informatie en communicatie vanuit de RCN-unit SZW over de uitvoering van het noodsteunpakket, nieuwsberichten en actualiteiten. Het is een retrospectief onderzoek. Er wordt teruggeblikt op de destijds gemaakte keuzes in het licht van de omstandigheden waarin die zijn gemaakt.

De tweede onderzoeksvraag, naar in hoeverre de subsidie noodregeling SZW rechtmatig is vastgesteld, wordt beantwoord met behulp van een steekproef onder de aanvragers voor noodsteun. Omdat de meeste aanvragers voor noodsteun SZW ook TVL BES hebben aangevraagd, zijn beide steunmaatregelen onderzocht. De steekproef bestaat uit 29 ondernemingen/werkgevers en is niet representatief voor de gehele populatie. Hiervoor is gekozen vanwege de beschikbare tijd en capaciteit. De populatie waaruit de steekproef is getrokken, is op voorhand risicogericht verkleind door een bestandsvergelijking met de opgegeven omzet bij de Belastingdienst Caribisch Nederland (hierna: BCN) en de opgegeven omzet voor de TVL BES. De steekproef is niet aselekt getrokken, waardoor eerder onregelmatigheden kunnen worden aangetroffen. Gewezen werknemers zijn niet meegenomen in de steekproef vanwege de relatief kleine populatie die dit betreft. Dit onderzoek is verricht door de Nederlandse Arbeidsinspectie en RCN-unit SZW. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft van 1 februari 2022 tot 28 februari 2022 aanvragen onderzocht op basis van aangeleverde bedrijfsadministratie. Niet alle geselecteerde ondernemingen konden de informatie voor controle van de noodregeling SZW en TVL BES tijdig of volledig aanleveren. De RCN-unit SZW heeft het onderzoek na 1 maart 2022 overgenomen en in september 2022 afgerond.

1.3. *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de noodregeling SZW en de getroffen beheersmaatregelen voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag over toepassing van de beheersmaatregelen. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag over de rechtmatige vaststelling van de subsidie volgt in hoofdstuk 3 een samenvatting van de bevindingen van de inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie die het onderzoek hebben geleid in de periode 1 tot en met 28 februari 2022 en de aanvullende opbrengsten van het onderzoek naderhand. Het volledige verslag van de inspecteurs is opgenomen in bijlage 1. In hoofdstuk 4 volgt de conclusie met aansluitend de geleerde lessen ten behoeve van toekomstige crisissituaties.

Hoofdstuk 2 Het coronasteunpakket & de getroffen M&O beheersmaatregelen

M&O risico's zijn de risico's die ontstaan wanneer de verstrekker voor de vaststelling van de hoogte van de subsidie afhankelijk is van gegevens van derden en/of belanghebbenden. Om de M&O risico's te beheersen worden er bij de totstandkoming van de subsidieregeling beheersmaatregelen getroffen. Dit is een retrospectief onderzoek, daarom wordt eerst in paragraaf 1 de context geschetst van de totstandkoming van de noodregeling SZW en TVL BES. Vervolgens worden de M&O risico's en de getroffen beheersmaatregelen besproken in de daaropvolgende paragrafen. Centraal staat de vraag of de getroffen beheersmaatregelen op de verstrekte subsidie zijn toegepast en toereikend zijn gebleken.

2.1. De totstandkoming van het noodsteunpakket

Op 13 maart 2020 sloot het luchtruim van Caribisch Nederland vanwege de snelle spreiding van het coronavirus en de dreigende druk op de gezondheidszorg. Het gevolg hiervan was een ineenstorting van het toerisme waarvan de economie van Caribisch Nederland in grote mate afhankelijk is. Werkgevers hadden nauwelijks nog omzet waardoor banen op de tocht stonden en daarmee de inkomensvoorziening van veel burgers. De nood was hoog en acuut. De noodregeling SZW is binnen zeer korte tijd tot stand gekomen waarbij rekening is gehouden met de context van Caribisch Nederland:

- De eilandelijke economie (en afzetmarkt) is in grote mate afhankelijk van toerisme. Er is een grote onderlinge interdependentie van ondernemingen in de kleine gemeenschappen. Ondernemingen in alle sectoren zijn getroffen door de gezondheidsmaatregelen.
- (Kleine) bedrijven en werknemers in Caribisch Nederland hebben vaak nauwelijks (financiële) buffers.
- De armoedeproblematiek is groot.
- Het sociaalzekerheidsstelsel is anders ingericht in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland. Er is bijvoorbeeld geen werkloosheidsuitkering.
- Het belastingstelsel is anders ingericht dan in Europees Nederland.
- De ICT structuur en applicaties van de uitvoerder (RCN-unit SZW) zijn verouderd.
- De uitvoeringscapaciteit is klein.

Bovenstaande heeft geleid tot het noodsteunpakket dat door de RCN-unit SZW is uitgevoerd bestaande uit de noodregeling SZW voor werkgevers, zelfstandig ondernemers en gewezen werknemers voor inkomen uit arbeid en de TVL BES ten behoeve van ondernemingen voor de vaste lasten. Ondernemingen kregen immers vanwege het ontbreken van een belangrijk deel van de afzetmarkt (toeristen) te maken met liquiditeitsproblemen waardoor de betaling van vaste lasten in het geding kwam. Het ministerie van EZK heeft daarom de TOGS BES en vervolgens de TVL BES vastgesteld. Het doel van beide regelingen is te vergelijken met de NOW, de TOZO en TVL in Europees Nederland, maar de subsidievaststelling en verstrekking verschilt vanwege de context van Caribisch Nederland zoals hierboven beschreven.

Om de aanvragen vanwege de acute noodzaak snel te kunnen behandelen en uitbetalen is bij de totstandkoming van de subsidieregelingen uitdrukkelijk rekening gehouden met de administratieve lasten en uitvoering van de regeling. Vanwege de acute noodzaak is er gekozen voor aansluiting bij een regulier werkproces waardoor niet eerst een nieuwe ICT structuur moest worden gebouwd. Voor de noodregeling SZW betekende dit dat de subsidie werd vastgesteld op basis van niet gewerkte uren van de individuele werknemer conform de loonderving wegens ziekte (Wet ziekteverzekering BES) in plaats van op basis van de loonsom van alle werknemers zoals bij de NOW. Werkgevers moesten voor elke werknemer een aanvraag indienen waarop hoogte loon, functie en aantal niet gewerkte uren was opgenomen zodat dit in de applicatie van loonderving wegens ziekte kon worden ingevoerd. Het aantal bewijsstukken bij de aanvraag is tot een minimum beperkt om de administratieve lasten voor uitvoering en burger te beperken en snelheid

te kunnen waarborgen (legitimatie, controle handelsregister Kamer van Koophandel, controle interne gegevenssystemen zoals loondervingsstelsel ten behoeve van de ziekteverzekering en van toepassing zijnde tewerkstellingsvergunning). Bij de behandeling en toekenning van de subsidie werd uitgegaan van de door de aanvrager ingevulde gegevens op de aanvraag. Bovendien is er in Caribisch Nederland geen systeem zoals een Polisadministratie of loonaangifteketen waarin relevante gegevens omtrent inkomen met diverse afnemers worden gedeeld. Dit beperkt de controlemogelijkheden aanzienlijk.

Om de administratieve lasten voor uitvoering verder te beperken, is er gekozen voor een doorlopende aanvraag waarbij mutaties (in gewerkte uren door werknemers) moeten worden doorgegeven in plaats van tijdvakken waarvoor elke keer een nieuwe aanvraag moet worden ingediend. Ook was de subsidietoekenning direct de subsidievaststelling. Er was dus geen sprake van een voorschot met eindafrekening zoals bij de NOW. Voor de TVL BES is er overigens wel met subsidietijdvakken gewerkt waarvoor steeds een aparte aanvraag moest worden ingediend. De TVL BES betrof anders dan de noodregeling SZW een eenmalige uitkering per tijdvak.

De uitvoeringsorganisatie RCN-unit SZW heeft geen Uitvoeringstoets verricht waarmee kan worden beoordeeld of nieuwe wet- en regelgeving haalbaar is en uitvoerbaar is. Dat was niet nodig omdat de uitvoering direct is betrokken bij de totstandkoming van de noodregeling SZW en de TOGS BES en de TVL BES.

2.2. Voorwaarden van noodsteunpakket

In Caribisch Nederland was de looptijd van het noodsteunpakket van maart 2020 tot en met oktober 2021. Gedurende deze periode zijn de subsidieregelingen meermaals verlengd en waar nodig aangepast.

In het begin van de coronapandemie was de feitelijke situatie op de eilanden redelijk zwart wit vanwege de sluiting van het luchtruim waardoor een grote afzetmarkt – toerisme - wegviel. Het luchtruim van de openbare lichamen in Caribisch Nederland is vervolgens op verschillende momenten geopend voor toerisme. In juli 2020 eerst de opening van het luchtruim van Bonaire waardoor de economie gestaag op gang kwam. Op Sint Eustatius per 1 juni 2021 en Saba per 1 mei 2021 (overigens duurde het herstel van het toerisme langer op deze eilanden). Gedurende de looptijd van het noodsteunpakket varieerden de getroffen gezondheidsmaatregelen afhankelijk van het aantal besmettingen zowel in Caribisch Nederland als in andere landen (zoals Nederland, Duitsland, Verenigde Staten en Groot-Brittannië). Dit had effect op de economie in Caribisch Nederland en ook het coronasteunpakket. Hieronder staat in tabel 1 een overzicht van het coronasteunpakket dat door de RCN-unit SZW is uitgevoerd.

Doelgroep	Noodregeling SZW			TVL BES ⁶
	Werkgevers	Zelfstandigen	Gewezen werknemers	Ondernemingen (vaste lasten)
Voorwaarden	20% omzetverlies veroorzaakt door maatregelen die zijn getroffen in verband met het coronavirus	Terugval in het inkomen veroorzaakt door maatregelen die zijn getroffen in verband met het coronavirus waardoor het inkomen minder bedraagt dan: \$761 Bonaire	Baanverlies als gevolg van het coronavirus of maatregelen die daarmee samenhangen	De onderneming die ten minste 30% omzetverlies lijdt, bekend is bij de BCN en ten minste één vestiging heeft tenzij het een ambulante onderneming betreft.

⁶ De voorloper van de TVL BES was de TOGS BES. Iedere onderneming die gedurende de subsidieperiode \$ 2.200 of \$ 4.400 omzetvermindering heeft en datzelfde bedrag aan vaste lasten heeft, had recht op een subsidie van respectievelijk \$ 2.200 of \$ 4.400.

		\$919 Sint Eustatius \$ 907 Saba		
Hoogte subsidie	De subsidie bedraagt per werknemer het loon over het aantal uren dat een werknemer minder werkzaamheden verricht, met een maximum van 80% van het loon per dag.	De subsidie bedraagt een aanvulling van het inkomen tot 80% WML: \$761 Bonaire \$919 Sint Eustatius \$ 907 Saba	De subsidie bedraagt 80% van het loon per dag.	Een x % van de vaste lasten wordt gesubsidieerd. De vaste lasten worden bij benadering vastgesteld.
Duur subsidie	Doorlopende aanvraag. Bij een relevante wijziging (zoals meer, minder uren werken) moet er melding worden gemaakt.	Doorlopende aanvraag. Bij een relevante wijziging (zoals meer, minder inkomen) moet er melding worden gemaakt	Per 1 januari 2021 hadden gewezen werknemers recht op maximaal 3 maanden subsidie.	Bedrag ineens per tranche.
Aantal ontvangers	699 werkgevers (3535 werknemers)	1079 zelfstandigen	585 gewezen werknemers	1.070 ondernemingen
Totaal bedrag	ca. \$ 53 miljoen			ca. \$ 44 miljoen

Tabel 1 overzicht coronasteunpakket uitgevoerd door de RCN-unit SZW

2.3. Beheersing M&O risico's

Kenmerkend voor subsidieregelingen is het risico op onjuiste subsidieverstrekking met als oorzaak onbetrouwbare gegevens. Dit vanwege de sterke persoonlijke belangen van aanvragers bij de subsidie. Omdat er voor de vaststelling van de subsidies een grote afhankelijkheid is van derden, kent zowel de noodregeling SZW als ook de TVL BES diverse M&O risico's. Bij de totstandkoming van de noodregeling SZW is daarom een inschatting gemaakt van de M&O risico's om daaraan, zo mogelijk, tegemoet te kunnen komen door het treffen van beheersmaatregelen en met het oog op bewustwording in de uitvoering. Beheersmaatregelen zijn als toereikend aan te merken als die het intreden van de oorzaak, in casu onjuiste gegevensverstrekking, voldoende beperken. Beheersmaatregelen zijn onder te verdelen in twee categorieën: preventieve beheersmaatregelen voorafgaand aan de toekenning van de subsidieaanvraag en repressieve beheersmaatregelen na het moment van toekenning.

Preventieve maatregelen zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën:

1. Een heldere en eenduidige subsidieregeling is noodzakelijk om de ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken. Dit ziet op de voorwaarden voor de subsidie, de rechten en plichten gedurende de subsidieperiode en de mogelijke maatregelen of sancties bij geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik.

In de noodregeling SZW zijn niet alle subsidievoorwaarden even duidelijk omschreven. Zo is voor de subsidie aan werkgevers ten behoeve van de loonkosten niet omschreven ten opzichte van welke periode het omzetverlies ten minste 20 procentpunt moet zijn om in aanmerking te komen voor noodregeling SZW. Hoewel in de beginfase van de noodregeling SZW een omzetverlies van 20% in vrijwel alle situaties voldoende duidelijk

was, is deze voorwaarde na de heropening van het luchtruim en de wisselende opleving van de economie niet eenduidig te controleren. De TVL BES verschilt wezenlijk omdat daar de subsidie per tijdvak is verstrekt en werd berekend aan de hand van de subsidieperiode ten opzichte van een referentieperiode. Verder moet het omzetverlies in de noodregeling SZW te wijten zijn aan het coronavirus of maatregelen die daarmee samenhangen en leiden tot noodzakelijke werktijdvermindering. Dit betreft een subjectieve beoordeling. Om grip te houden op de aanvragen is de beleidslijn gehanteerd dat de werkgever geen subsidie kan aanvragen voor werknemers die nieuw (na 13 maart 2020) in dienst zijn genomen. Bij de beoordeling en afhandeling van de aanvragen heeft binnen de RCN-unit SZW dagelijks casusoverleg plaatsgevonden. Dit heeft een bijdrage geleverd aan de eenduidige toepassing van de regeling. Het begrip 'omzet' is ook van belang bij de TVL BES. Het begrip omzet is in de TVL BES en de nota van toelichting verduidelijkt.

- 2. Goede communicatie en voorlichting draagt in preventieve zin bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling, zeker als ook duidelijk wordt gecommuniceerd over mogelijke sancties.*

Er is informatie verstrekt over het bestaan van de noodregeling SZW, aard en doel van de noodregeling SZW, de specifieke doelgroepen, geldende voorwaarden en het controle- en sanctiebeleid. De communicatie heeft altijd schriftelijk in de drie voertalen in Caribisch Nederland plaatsgevonden (Nederlands, Papiaments en Engels) via veel gestelde vragen en antwoorden op de website. Ook zijn er animaties gemaakt met mondelinge en visuele uitleg over de noodregeling SZW. De RCN-unit SZW was telefonisch bereikbaar op een daarvoor speciaal in gebruik genomen telefoonnummer, via e-mail en tijdens spreekuren op het kantoor van de RCN-unit SZW voor vragen en ondersteuning bij het invullen van de aanvraag. Daarnaast heeft het hoofd van de RCN-unit SZW op radio en TV meermaals uitleg gegeven over de noodregeling SZW en TVL BES met aandacht voor het karakter van de regeling waarbij een groot vertrouwen in de burger wordt gelegd en dat er in geval van fraude en misbruik er onderzoek wordt ingesteld in samenwerking met het OM BES. Bij binnengekomen signalen over misbruik of oneigenlijk gebruik bleek over het algemeen na een toelichting van de aanvrager dat de zaak in orde was, althans dat er geen sprake was van fraude. 5 onderzochte zaken door de Arbeidsinspectie Caribisch Nederland zijn overgedragen aan het OM BES voor verder onderzoek. Dezelfde communicatie en voorlichting is ingezet voor de TVL BES. Ook andere organisaties zoals de Kamer van Koophandel BES (KvK) en brancheorganisaties informeerden over beide subsidieregelingen.

- 3. Controle voorafgaand aan de subsidieverlening richt zich op de toetsing van de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt.*

Een groot aantal subsidievoorwaarden voor het bepalen van het recht op en de hoogte van de noodregeling SZW, en ook de TVL BES, zouden vooraf gecontroleerd kunnen worden door de indiening van aanvullend bewijs. Voor de loonkostensubsidie aan werkgevers betreft dit bijvoorbeeld arbeidsovereenkomsten, arbeidsurenregistratie, salarisslips en bankafschrivingen. Voor zelfstandig ondernemers betreft dit bijvoorbeeld urenregistratie, inkomensgegevens, bankafschriften. Gewezen werknemers zouden ook bankafschriften, salarisslips en arbeidsovereenkomst kunnen overleggen. Deze gegevens zijn niet bekend bij de RCN-unit SZW. Er is namelijk geen Polisadministratie of loonaangifteketen in Caribisch Nederland. De crisissituatie noopte echter tot een regeling die binnen uiterst korte termijn uitvoerbaar was en waarbij er binnen een korte periode een grote hoeveelheid aanvragen zouden kunnen worden verwerkt en betaalbaar gesteld door een relatief kleine uitvoeringsorganisatie met beperkte ICT middelen. Het proces is daarop afgestemd door de aanvrager te laten verklaren dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Er zijn alleen aanvullende bewijsstukken opgevraagd of vragen gesteld bij twijfel over de aanvraag. Er was dus vrijwel geen controle vooraf afgezien van een 'gezond verstand' check door RCN-unit SZW tijdens het aanvraagproces. Bij de check wordt gecontroleerd of de aanvraag ondertekend is en worden de door de aanvrager ingevulde

gegevens nagelopen. Bij twijfel over gegevens in een aanvraag of opgave mutatie neemt de RCN-unit SZW onmiddellijk telefonisch contact op met de belanghebbende. Om risico op te hoog salaris enigszins te beperken, kan de hoogte van de loonkostensubsidie voor werkgevers niet boven het maximum dagloon van de werknemer komen.

Repressieve maatregelen zijn maatregelen die na het moment van beschikken, betalen of ontvangen worden genomen. Omdat er in de noodregeling SZW vanwege uitvoeringslasten is gekozen voor een doorlopende aanvraag, is de afhankelijkheid van derden voor het doorgeven van wijzigingen na subsidietoekenning zeer groot. Alhoewel de begunstigde verplicht is onverwijld of uiterlijk binnen twee weken schriftelijk melding te doen aan de RCN-unit SZW van gewijzigde omstandigheden die van belang zijn voor het recht op of de hoogte van de subsidie, is zonder controle van onderliggende bewijsstukken (urenregistratie indien die aanwezig is) oncontroleerbaar of daadwerkelijk melding is gemaakt en of die melding binnen de meldingstermijn was. Het risico op onjuistheden nam na heropening van het luchtruim en de daaropvolgende fluctuatie van de economie toe. Na de initiële goedkeuring van de subsidieaanvraag zijn er geen aanvullende en specifieke beheersmaatregelen getroffen om M&O risico's te beperken. Er zijn bijvoorbeeld geen periodieke interne evaluatiemomenten afgesproken van lopende aanvragen om te controleren of de aanvraag nog aan de subsidievoorwaarden voldoet. Ook in het registratie/applicatiesysteem konden geen checks and balances worden toegevoegd om signaalgericht aanvragen achteraf of periodiek aan controle te onderwerpen. De afhankelijkheid voor controle op basis van signalen van medewerkers en uit de samenleving, 'gezond verstand check' en de kleinschalige economie was groot. Daarbij komt als extra moeilijkheidsgraad de massa (ruim 600 werkgevers hebben een aanvraag ingediend voor ruim 5000 werknemers) in combinatie met registratie op werknemersniveau en de beperkte uitvoeringscapaciteit.

Hoofdstuk 3 De steekproefsgewijze nacontrole

3.1. Doel steekproefsgewijze nacontrole

Gedurende de looptijd van de subsidieregeling is er op basis van signalen door de Arbeidsinspectie CN en medewerkers van het team noodregeling SZW tussentijds onderzoek verricht of extra informatie opgevraagd naar subsidietoekenning aan doorlopende aanvragen. Vanwege het ontbreken van een audittrail is het aantal onbekend. Ook zijn er in de periode na beoordeling van de aanvraag en toekenning van de subsidie andere acties ondernomen door de RCN-unit SZW gericht op controle zoals telefonisch contact met gewezen werknemers om hen te wijzen op de subsidievoorwaarden en brieven over de subsidievoorwaarden naar bedrijven in Sint Eustatius en Saba die weer economische activiteiten ontplooiden of niet of minder afhankelijk van toerisme worden geacht.

Echter bij een groot deel van de aanvragen voor de noodregeling SZW heeft er alleen een marginale toetsing vooraf plaatsgevonden en zijn er tussentijds wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van ingediende mutatieformulieren door de aanvrager. Vanwege de keuze voor een marginale toetsing van de aanvragen vooraf is in paragraaf 6 van de Nota van Toelichting bij de noodregeling SZW vermeld dat achteraf een steekproefsgewijze nacontrole plaatsvindt. Het doel van de steekproefsgewijze nacontrole is om achteraf een inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de op aanvraag verstrekte subsidies door een aantal aanvragen voor de noodregeling SZW en TVL BES opnieuw te toetsen aan de subsidieregeling.

3.2. Werkwijze steekproefsgewijze nacontrole

De populatie waaruit de steekproef is getrokken is eerst risicogericht verkleind door een bestandsvergelijking met de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) naar ingediende omzetgegevens 2020. De opgegeven omzet op de aanvraag TVL BES is hiertegen afgezet. Alle bedrijven waar de opgegeven omzet gelijk was aan die bij BCN of hoger zijn buiten bestand gehouden. Vervolgens zijn met het oog op de controleerbaarheid alle bedrijven eruit gefilterd waarvoor gold dat deze alleen de bijdrage van USD 2.200 of USD 4.400 hadden ontvangen over periode 1 (TOGS BES) omdat bij deze subsidieaanvraag het subsidiebedrag gelijk stond aan de minimale vaste lasten die een onderneming moest hebben in de subsidieperiode en de subsidie niet zoals bij de TVL BES is vastgesteld op basis van omzetgegevens. Op grond van het voorgaande is de selectie beperkt tot bedrijven met een subsidie van USD 4.400 of meer. In totaal bleef een populatie over van 252 bedrijven.

Bij de 252 bedrijven is elke 600.000ste uitgegeven USD voor TVL BES geprikt tot een steekproef van 29 ondernemingen. Voor dit aantal is gekozen vanwege de beschikbare tijd en capaciteit. Van de 29 geselecteerde bedrijven zijn de in dienst zijnde werknemers op naam geselecteerd en/of de zelfstandig ondernemers. Gewezen werknemers zijn niet meegenomen in de steekproef vanwege de relatief kleine populatie die dit betreft.

De geselecteerde aanvragen voor de noodregeling SZW en/of TVL BES zijn opnieuw gecontroleerd met behulp van opgevraagde bewijsstukken. Overigens zijn niet alle voorwaarden van de subsidieregelingen opnieuw onderzocht. Voor de noodregeling SZW was het niet mogelijk om achteraf te onderzoeken of werknemers waarvoor subsidie is aangevraagd op dat moment wel of geen arbeid verrichtten evenals of relevante wijzigingen in arbeidsuren binnen twee weken zijn gemeld. Ook zijn de gegevens die vooraf via externe gegevensbronnen konden worden gecontroleerd, zoals het uittreksel van de Kamer van Koophandel (relevant voor TVL BES en noodregeling SZW voor zelfstandigen), niet opnieuw gecontroleerd.

Het onderzoek is verricht door de Nederlandse Arbeidsinspectie en de RCN-unit SZW. Het onderzoek heeft gelopen van 1 tot en met 28 februari 2022. Het is niet mogelijk gebleken om binnen deze periode het onderzoek op alle te onderzoeken subsidievoorwaarden in zijn geheel voor alle ondernemingen af te ronden vanwege niet ontvangen van benodigde bewijsstukken. De inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie hebben aanbevelingen gedaan voor op te volgen

werkzaamheden. De RCN-unit SZW heeft het onderzoek in september 2022 afgerond. Het verslag van de inspecteurs is opgenomen in bijlage 1. In de periode mei tot en met september 2022 zijn de laatste zaken met betrekking tot de controle afgerond door de RCN-unit SZW.

Hierna volgt een samenvatting van de bevindingen. De bevindingen zijn op dossierniveau gedocumenteerd bij de RCN-unit SZW.

3.3. Bevindingen

a. Noodregeling SZW

Ondanks dat de periode waarin 20% omzetverlies moet zijn geleden om in aanmerking te komen voor noodregeling SZW niet duidelijk is omschreven, volgt uit een vergelijking van de omzetcijfers in 2020 en 2021 ten opzichte van dezelfde periode in 2019 voor de TVL BES dat de ondernemingen over de hele periode genomen grote omzetverliezen (>30%) hebben geleden. De economie van Caribisch Nederland is ten tijde van corona hard geraakt.⁷

Het betaalproces inclusief correcties en verrekeningen van de noodregeling SZW is een grotendeels handmatig proces waarbij de audittrail niet of nauwelijks te volgen is. Dit bemoeilijkt de controle van de aanvragen in de steekproef. Met betrekking tot de gegevens die de werkgever voor de noodregeling SZW op de aanvraag moest vermelden, zoals naam werknemer, datum indiensttreding (en indien van toepassing, datum uitdiensttreding) en hoogte loon, zijn geen onjuistheden geconstateerd in de onderzochte aanvragen. Ten aanzien van het aantal wel of niet gewerkte uren kon er geen onderzoek worden verricht. Dit geldt ook voor de werknemers met een flexibel 0-urencontract. Bij de initiële aanvraag is via een berekeningsmethodiek een gemiddeld aantal uren berekend. Deze berekening is echter niet te herleiden via een audittrail en dus niet te controleren voor de inspecteurs.

Tijdens de nacontrole is door de arbeidsinspecteurs geconstateerd dat gedurende de doorlopende aanvraag over de gehele periode veel mutaties zijn doorgegeven in het aantal gewerkte uren van werknemers. Deze mutaties zijn op de aanvraagformulieren of via aangehechte mutatieformulieren verwerkt. Ook blijkt uit communicatie en afschriften dat de mutaties hebben geleid tot aangepaste subsidiebedragen. In de onderzochte populatie zijn er ook gevallen gesignaleerd waarin subsidie is doorbetaald, bijvoorbeeld een maand, na uitdiensttreding. Voor alle gevallen waarbij in eerste instantie de subsidie te lang was doorbetaald, is er ook een handmatige notitie op de betreffende aanvraagformulieren voor correctie gezien.

Gedurende de hele subsidieperiode hebben de inspecteurs correspondentie aangetroffen over het, met instemming van RCN-unit SZW, toch laten werken van werknemers tijdens de sluiting van bijvoorbeeld horeca in verband met vaste onderhoudswerkzaamheden e.d., zodat na een lockdown de onderneming weer zo snel mogelijk kon worden opgestart. Via de hardheidsclausule was zo'n uitzondering mogelijk. Gedurende de looptijd van de subsidieregeling is deze uitzondering ook in beleid en vervolgens in de noodregeling SZW zelf verdisconteerd en daarover gecommuniceerd. Er zijn geen duidelijke overzichten aangetroffen voor welke werkgevers (en betreffende werknemers) een uitzondering is getroffen.

Naast de aanvragen voor werknemers zijn er ook aanvragen voor zelfstandig ondernemers gecontroleerd. Zelfstandig ondernemers hadden recht op een aanvulling van het inkomen tot 80% van het wettelijk minimumloon indien de inkomsten, met inbegrip van andere inkomsten, als gevolg van het coronavirus of maatregelen die daarmee samenhangen daaronder kwamen te liggen. Wie als zelfstandig ondernemer wordt gekwalificeerd, is gedefinieerd in artikel 7 lid 3 Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN:

⁷ Dit volgt ook uit cijfers van CBS. Het BBP is in 2020 in Bonaire met 8,4% gekrompen, Sint Eustatius met 25,9% en Saba met 6,3%. Vooral de sectoren horeca en cultuur en recreatie zijn hard geraakt. [Economie Bonaire in 2020 met ruim 8 procent gekrompen \(cbs.nl\)](#)

Zelfstandig ondernemer is een betrokkene:

- a. die wekelijks tenminste 24 uur werkzaam is in zijn onderneming;*
- b. die alleen of samen met degenen met wie hij de onderneming heeft de volledige zeggenschap in de onderneming heeft en de financiële risico's daarvan draagt;*
- c. waarvan de onderneming gevestigd is in Caribisch Nederland en die zelf woonachtig is in Caribisch Nederland; en*
- d. die met zijn onderneming voor 13 maart 2020 was ingeschreven bij een Kamer van Koophandel en Nijverheid BES.*

Bij de nacontrole is er geconstateerd dat de groep zelfstandig ondernemers die de noodregeling SZW voor zelfstandigen ontvangt, varieert van directeur-groootaandeelhouders (DGA) tot zelfstandig ondernemers zonder personeel. In de communicatie van de RCN-unit SZW staat dat het voor de noodregeling SZW voor zelfstandigen niet uitmaakt wat voor rechtsvorm de onderneming heeft. "Dit kan dus gaan om iemand met een eenmanszaak (EZ). Maar, ook een directeur-groootaandeelhouder (DGA) van een besloten vennootschap (BV) of naamloze vennootschap (NV) kan aanspraak maken op de regeling als de BV of NV niet in staat is het salaris door te betalen van de DGA." Een DGA is in dienst van de BV. Er is dan ook sprake van een arbeidsovereenkomst waarin een salaris is overeengekomen, bij het niet betalen van het salaris heeft de onderneming dus een schuld aan de DGA, er is een dienstbetrekking maar er is geen sprake van werknemerschap. De DGA is in principe ook niet persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van het bedrijf (dat is de rechtspersoon zelf) en draagt niet de financiële risico's. De DGA – bestuurder of commissaris van een rechtspersoon - is niet verzekerd voor werknemersverzekeringen zoals de wet ziekteverzekering BES. Uit het onderzoek volgt dat aanvragen voor de noodregeling SZW door DGA's/bestuurders verschillen:

1. DGA heeft noodregeling SZW voor zelfstandigen aangevraagd (aanvulling tot 80% wettelijk minimumloon).
2. Werkgever heeft ook voor de DGA als werknemer noodregeling SZW voor werknemers aangevraagd. Dit betreft 80% salaris voor niet gewerkte uren tot het maximum dagloon.

Zelfstandigen/bestuurders zijn een geheel nieuwe klantengroep voor de RCN-unit SZW. Bestuurders zijn soms niet als zodanig herkenbaar op het aanvraagformulier voor noodregeling voor werknemers. Ondanks de verschillende benadering heeft de DGA die loon of anderszins inkomen ontvangt uit de onderneming geen recht op de tegemoetkoming voor zelfstandigen. In het onderzoek is bij één zelfstandige geconstateerd dat diegene over een langere periode naast de tegemoetkoming voor zelfstandigen ook zijn gebruikelijk loon als DGA ontving. Naar eigen zeggen vanwege verkeerde interpretatie van de voorwaarden voor de subsidieregeling. Het is niet inzichtelijk of dit vaker is voorgekomen. Ook is niet inzichtelijk hoeveel bestuurders als werknemer noodregeling SZW hebben ontvangen. Bij een andere zelfstandig ondernemer is geconstateerd dat diegene één maand een inkomen had boven het bedrag om in aanmerking te komen voor subsidie.

b. TVL BES

De kern van het beoordelen van het recht op en de hoogte van de TVL BES ligt bij de opgegeven omzet op de aanvraag en het geleden omzetverlies van ten minste 30% in de periode ten opzichte van de referentieperiode. Daarnaast moet er sprake zijn van een bij de BCN bekend zijnde actieve onderneming die gevestigd is op de BES en daar een vestiging heeft. Om de omzet te controleren is bij de nacontrole de jaarrekeningen opgevraagd over 2019, 2020 en indien noodzakelijk 2021. Wanneer de jaarrekening nog niet beschikbaar was, is er met andere financiële administratie gewerkt.

Uit de nacontrole volgt dat bij 15 ondernemingen er geen discrepantie is tussen de omzet op de aanvraag en de jaarstukken. Bij 10 ondernemingen was de aanvraag voor TVL BES wel te hoog in vergelijking met de jaarrekening. 8 van deze ondernemingen hebben aangegeven dat de verschillen zijn ontstaan doordat de jaarrekening/financiële administratie onjuist was en/of een administratieve fout te hebben gemaakt bij de aanvraag. 2 ondernemingen betroffen kleine ondernemingen die geen deugdelijke administratie hadden en waarvan 1 geen nadere toelichting kon verstrekken. 2 ondernemingen zijn niet verder onderzocht vanwege faillissement of overlijden eigenaar (zelfstandig ondernemer) gedurende de onderzoeksperiode.

Ondanks aansluiting bij de omzetperiode in het verleden en controlemogelijkheden via de gegevens van de BCN liepen de inspecteurs bij het onderzoek tegen een aantal moeilijkheden aan. De gehanteerde subsidieperiode kwam in de eerste periode niet overeen met de gegevens van de BCN die per kwartaal registreert waardoor deze check vooraf slechts een inschatting kon zijn van de werkelijke omzetcijfers over de gehele periode. Ook zijn er bedrijven bij wie deels of geheel sprake is van (voor de algemene bestedingsbelasting, kortweg ABB genoemd) belastingvrije omzet. De gegevens van de BCN bleken ook daarom een minder goed verificatiemiddel omdat voor alle bedrijven in de steekproef gold dat deze belastingvrije omzet voor vrijgestelde prestaties bij de BCN niet was ingevuld, maar uit het onderzoek volgde dat deze omzet wel voor de aanvraag van TVL BES was opgegeven. Daarnaast zijn er diverse methodes voor de berekening en verslaglegging van omzet welke tot inhoudelijke discussie kan leiden. Alleen met specifieke financiële kennis zijn jaarrekeningen in zijn algemeenheid te doorgronden. Daar komt bovenop dat er in Caribisch Nederland geen gebruik wordt gemaakt van SBI-codes waardoor er geen differentiatie mogelijk was ten aanzien van de hoogte van de TVL BES vanwege de mate waarin sectoren zijn geraakt. Er is geconstateerd dat sommige ondernemingen nauwe banden hadden met elkaar, maar in de TVL BES is er geen speciale bepaling over groepsondernemingen.

3.4. Slotopmerkingen

De uitkomst van de steekproefsgewijze nacontrole heeft geleid tot bevindingen met betrekking tot te veel ontvangen subsidie op dossierniveau. Het betreft twaalf zaken met een totaalbedrag van USD 578,317.56. Om uiteenlopende redenen is bij twee ondernemingen geen terugvorderingsactie gestart. Opvallend is dat het geconstateerde te veel betaalde bedrag overwegend betrekking had op de TVL BES en slechts voor een zeer gering deel op de noodregeling SZW. De verklaring hiervoor is simpel. De TVL BES bleek veel eenvoudiger controleerbaar dan de noodregeling SZW. Eisen uit de noodregeling SZW zoals het verbod op werken en tijdig doorgeven van mutaties zijn achteraf niet of nauwelijks controleerbaar gebleken.

Hoofdstuk 4 Conclusie

Bij de totstandkoming van de noodregeling SZW was er grote onzekerheid over het verloop en de impact van de pandemie. Dat de subsidieregeling, die oorspronkelijk een looptijd van drie maanden had, uiteindelijk anderhalf jaar zou voortduren was toen niet voorzien. Evenals de fluctuatie in maatregelen en het effect daarvan op de economie. Mogelijk zou er terugkijkend met de kennis van nu over alle opeenvolgende gebeurtenissen en effecten daarvan gedurende de subsidieperiode, andere keuzes zijn gemaakt bij de inrichting van de noodregeling SZW. Dit is echter niet het doel van dit onderzoek evenals een evaluatie. Het doel van dit onderzoek is om achteraf inzicht te verkrijgen in hoe de rechtmatigheidsbeoordeling onder de gegeven omstandigheden heeft gefunctioneerd. Het onderzoek richt zich op zowel de noodregeling SZW als de TVL BES.⁸ De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Zijn de vooraf bepaalde misbruik en oneigenlijk gebruik beheersmaatregelen op de verstrekte subsidie toegepast en toereikend gebleken?
- In hoeverre is de subsidie noodregeling SZW rechtmatig vastgesteld?

4.1. Zijn beheersmaatregelen toegepast en toereikend gebleken?

De beheersing van M&O risico's ligt in eerste instantie bij een heldere en eenduidige subsidieregeling. Uit de gemaakte keuzes voor de voorwaarden en verplichtingen van de noodregeling SZW volgt dat die met name is toegespitst op de situatie gedurende de eerste periode van de coronapandemie waarin het luchtruim in heel Caribisch Nederland was gesloten en er een acute nood was voor ondersteuning. Daarbij is rekening gehouden met de noodzaak van in korte tijd een grote massa aanvragen beoordelen, invoeren en uitbetalen met een zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Daarom zijn de subsidievoorwaarden eenvoudig en is er noodgedwongen aangesloten bij het bestaande systeem van de loonderving voor ziekte waardoor subsidie op basis van de individuele werknemer aan de werkgever wordt verstrekt. Er is destijds bewust gekozen om bij de beoordeling van de aanvraag de verklaring van de aanvrager leidend te doen zijn en geen controle via onderliggende bewijsstukken zelf te verrichten. De RCN-unit SZW heeft via communicatie en voorlichting de inwoners van Caribisch Nederland ingelicht over de voorwaarden van zowel de noodregeling SZW als de TVL BES en daarbij ook aandacht besteed aan de verantwoordelijkheid van de aanvrager voor correcte indiening van de aanvraag en sancties bij misbruik. Onder 'normale omstandigheden' zouden de preventieve beheersmaatregelen niet als toereikend worden aangemerkt. De beheersmaatregelen die zijn getroffen en de acties die zijn ondernomen, zijn onder de bijzondere omstandigheden echter het meest haalbare geweest.

Vanwege de noodzaak, beschikbare middelen en uitvoeringscapaciteit lag de focus primair op ondersteuning van ondernemers en (gewezen) werknemers en dus snelle besluitvorming over subsidieaanvragen. Onbekend was toen nog hoe de situatie zich zou ontwikkelen. Na de eerste periode van drie maanden is de noodregeling SZW voortgezet zonder noemenswaardige wijzigingen terwijl het luchtruim van Bonaire weer opende voor toerisme. Voor deze situatie zijn geen repressieve beheersmaatregelen getroffen. De RCN-unit SZW opereert in een context waarin kwaliteit en mogelijkheid van controle en monitoring uitdagend is vanwege onder meer de noodzakelijke gehanteerde 'papierenvraag' omdat er geen DigiD is, er sprake is van verouderde applicaties en doordat beschikbare digitale informatiesystemen ontbreken zoals een Polisadministratie. Om ongewenste extra druk op de uitvoering te voorkomen, is ervoor gekozen

⁸ De TOGS BES is niet onderzocht in de steekproef omdat dit een relatief kleine subsidieregeling was met subsidiebedragen van 2.200 of 4.400 USD afhankelijk van de minimale even hoge vaste lasten.

de uit deze situatie voortvloeiende uitdagingen op het terrein van controle als een gegeven te accepteren.

De TVL BES is anders opgezet dan de noodregeling SZW. Er was geen sprake van een doorlopende aanvraag, maar één aanvraag per subsidieperiode van drie of vier maanden. Per subsidieperiode was er één uitbetaling van subsidie. Het aantal aanvragers was veel kleiner. De subsidievoorwaarden en verplichtingen waren eenvoudig. Hierdoor was de uitvoering an sich meer beheersbaar. Het grootste risico is de hoogte van de opgegeven omzet en het omzetbegrip.

4.2. In hoeverre is de subsidie noodregeling SZW rechtmatig vastgesteld?

De beheersmaatregelen dienen ter waarborging dat de noodregeling SZW en TVL BES alleen is verstrekt aan de aanvragers die daar recht op hebben. In de regel zijn er vooraf geen bewijsstukken opgevraagd vanwege de acute noodsituatie en kon de aanvrager dus volstaan met de verklaring van de juistheid van de aanvraag. Elke binnengekomen aanvraag is op die wijze getoetst aan de subsidievoorwaarden.

De steekproefsgewijze toetsing geeft inzicht of de subsidie voor de noodregeling SZW en TVL BES rechtmatig is vastgesteld. De omvang van de steekproef is echter te klein om uitspraken te doen over de gehele populatie.

Uit het steekproefsgewijze onderzoek volgt dat aannemelijk is dat de opgegeven lonen van werknemers (die allen voor 13 maart 2020 in dienst waren) correct zijn opgegeven op de aanvraag, de subsidie door de werkgever is doorbetaald aan de werknemers en de subsidie is stopgezet bij uitdiensttreding of is verlaagd dan wel verhoogd bij meer of minder gewerkte uren door de werknemers. Dit laatste volgt uit de vele mutaties die via het papieren mutatieformulier behorende bij de aanvraag zijn ontvangen, maar kan niet met zekerheid worden bevestigd. Aannemelijk is dat werknemers weer meer uren zijn gaan werken naarmate de vraag (met name vanuit toerisme) groeide, maar deze vraag fluctueerde afhankelijk van de getroffen gezondheidsmaatregelen vanwege de verspreiding van het coronavirus. Op basis van de beschikbare gegevens kan er geen uitspraak worden gedaan of de mutaties op tijd (binnen twee weken) zijn ontvangen vanwege het buiten beschouwing laten van onderzoek naar het verbod op arbeid. Naar aanleiding van de mutatieformulieren is de subsidie wel verrekend of teruggevorderd als daaruit blijkt dat de subsidie onterecht of voor een hoog bedrag is verstrekt. Een overzicht van alle betalingen gekoppeld aan mutatieformulieren ontbreekt. Er is geen duidelijke verslaglegging of audittrail.

Uit het onderzoek volgt dat de aanvraag voor zelfstandig ondernemers verschillend is geïnterpreteerd door DGA's. Sommigen hebben als werknemer van de onderneming de noodregeling SZW aangevraagd en anderen hebben als zelfstandig ondernemer een aanvraag ingediend. De communicatie hierover is onvoldoende duidelijk geweest. Er is niet onderzocht of de zelfstandig ondernemers/bestuurders voor de juiste subsidie de aanvraag hebben ingediend. Wel is gekeken of naar de combinatie tussen noodregeling SZW als zelfstandige en het (maandelijks) ontvangen van loon als DGA. Dit is één keer voorgekomen.

Bij de TVL BES is een externe controle vooraf uitgevoerd via bij de BCN beschikbare omzetgegevens en was er bij een subsidie van hoger dan 6.000 USD een verklaring van een boekhouder of accountant noodzakelijk. Ondanks deze controle volgt uit het steekproefsgewijze onderzoek dat hoewel de TVL BES rechtmatig is verstrekt, de hoogte ervan in 10 van de 29 aanvragen berust op omzetgegevens die niet corresponderen met de financiële administratie van de onderneming en daardoor voor een te hoog bedrag is vastgesteld. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een administratieve fout op de aanvraag, een onjuiste jaarrekening of het toerekenen van omzet aan de periode waarin de omzet is gerealiseerd. Alleen bij controle achteraf op basis van ingediende financiële jaarstukken zijn zulke onrechtmatigheden te achterhalen.

Over de mate dat er sprake is van onrechtmatige betalingen buitende geconstateerde individuele gevallen, kan niets met zekerheid worden gezegd. Dat het verschijnsel van onrechtmatige betalingen zich breder heeft voorgedaan, is aannemelijk, maar op basis van de steekproefsgewijze

controle kan niet worden geconcludeerd op welke schaal. Vanwege het ontbreken van een sluitende controle en gebrek aan vastlegging – denk aan het ontbreken van beschikkingen – resteert de conclusie dat er sprake is van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie.

4.3. Geleerde lessen

Voor een onverhoopt volgende crisissituatie zijn de volgende lessen te trekken uit de totstandkoming en uitvoering van de noodregeling SZW en TVL BES:

- Bij nieuwe (subsidie)regelingen is het aan te bevelen om vooraf een risicobeheersingsmatrix te maken voor de gesignaleerde en aanvaardbare risico's op mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik gecombineerd met periodieke evaluatie op de interne beheersing en gewijzigde omstandigheden. In de toekomst kan in principe weer voor een doorlopende subsidieaanvraag worden gekozen, mits de interne beheersing goed op orde is en de periode is afgebakend. Een aanvraag per fase levert meer zekerheid op ten behoeve van interne beheersing, maar geeft wel een hogere regeldruk voor de uitvoering en bedrijven. Dit is een afweging die voor iedere toekomstige subsidieregeling afzonderlijk gemaakt moet worden met inachtneming van de doelstelling van de regeling.
- Om administratieve lasten van zowel de uitvoeringsorganisatie als de burger te beperken, is het wenselijk om de samenwerking tussen de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland en andere overheidsdiensten te verstevigen door digitale gegevensuitwisseling te ontwikkelen. Hierdoor kunnen relevante gegevens die bij verschillende overheidsorganisaties bekend zijn sneller worden uitgewisseld. De samenwerking met relevante partners heeft de aandacht bij de verdere doorontwikkeling van de ICT-applicaties van de RCN-unit SZW.
- Het is noodzakelijk om te investeren in ICT-applicaties en deze flexibel en wendbaar te houden zodat deze breed inzetbaar zijn. Het kunnen uitvoeren van een (digitale) audittrail is een basisvoorwaarde in alle applicaties. Ook dit aspect staat bij de verdere doorontwikkeling van de ICT-applicaties van de RCN-unit SZW op de agenda.
- Het kunnen toepassen van de discretionaire bevoegdheid is waardevol gebleken omdat een (subsidie)regeling niet op voorhand in alle situaties voorziet. Randvoorwaarde is openheid en vastlegging van de overwegingen die tot toepassing van deze bevoegdheid hebben geleid. Bij frequente toepassing moet het in wet- en regelgeving landen. Ook bij andere besluitvorming is verslaglegging belangrijk, dit is een blijvend aandachtspunt.
- Interne werkinstructies zijn belangrijk voor een goede en consequente uitvoering van een (subsidie)regeling. Tezamen met kennisoverdracht intern en extern bij relevante stakeholders zou de werkinstructie periodiek tegen het licht moeten worden gehouden.
- Veel aandacht is uitgegaan naar uitleg in begrijpelijke taal én beeld over de voorwaarden. Kennisontwikkeling en uitleg over wet- en regelgeving is een belangrijk aspect van goede dienstverlening.

4.4. Afronding

Bij de totstandkoming van de regeling is gekozen voor een proces zonder sluitende controle 'aan de voorkant'. De hieruit voortvloeiende risico's qua rechtmatigheid zijn politiek ingecalculeerd. Uit het onderzoek blijft dat er sprake is van te hoog uitgekeerde subsidie en dat de rechtmatigheid als onzeker kan worden bestempeld. Deze conclusie moet wel worden geplaatst binnen de context van de noodsituatie waarin de regeling tot stand is gekomen en tot uitvoering moest worden gebracht.

De RCN-unit SZW is niet eerder geconfronteerd met de uitvoering van zulke omvangrijke subsidieregelingen. Werkprocessen zijn in korte termijn aangepast om naast de reguliere kernprocessen (zoals uitkeren ouderdomspensioen en ziekengeld) de noodregelingen uit te kunnen voeren. Daarbij was er niet of nauwelijks ruimte om prioriteiten te stellen in de kern van het proces: alle uitkeringen moeten op tijd verstrekt worden. Bovendien was aanvankelijk onzeker hoe

lang de noodsituatie als gevolg van corona zou voortduren. Toen bleek dat de situatie voor langere tijd zou voortduren, is er de keuze gemaakt om bij de noodregeling SZW te werken met uitzendkrachten om de piekmomenten te kunnen opvangen en tevens de reguliere kernprocessen voort te zetten. De RCN-unit SZW heeft hiermee een prestatie van formaat geleverd. De uitvoering van de noodregeling heeft aanzienlijke impact op het reguliere uitvoeringsproces van de unit gehad. De Tweede Kamer is bij brief van 20 april 2021⁹ over deze gevolgen geïnformeerd.

⁹ Kamerstukken II, 2020/2021, 35420, nr. 257.

Bijlagen

Bijlage I – overzicht subsidieperiode noodregeling SZW en TVL BES

Noodregeling SZW

	Aanvraagperiode (doorlopende aanvraag door de fases heen)		Duur	
Fase 1	13 maart 2020	12 juni 2020	3 maanden	Staatscourant 2020, 19876
Fase 2	13 juni 2020	12 oktober 2020	4 maanden	Staatscourant 2020, 31872
Fase 3	13 oktober 2020	12 juli 2021	9 maanden	Staatscourant 2020, 53805
Fase 4	13 juli 2021	12 oktober 2021	3 maanden	Staatscourant 2021, 34732

	13-03-2020 12-10-2020 (3 + 4 maanden)	13-10-2020 12-01-2021 (3 maanden)	13-01-2021 12-04-2021 (3 maanden)	13-04-2021 12-07-2021 (3 maanden)	13-07-2021 12-10-2020 (3 maanden)
Werkgever	80% subsidie loonkosten werknemer bij minimaal 20% omzetverlies	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak Op verzoek van de ondernemer kan binnen het tijdvak vanaf de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingsregeling tot en met de einddatum van de periode waarover subsidie op grond van de Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN kan worden verleend (12 juli 2021), het verrichten van werkzaamheden met behoud van subsidie worden toegestaan voor maximaal 25 procent van het aantal wekelijkse arbeidsuren van de binnen de	Gelijk aan vorige tijdvak Op verzoek van de ondernemer kan binnen het tijdvak vanaf de inwerkingtreding van de onderhavige wijzigingsregeling tot en met de einddatum van de periode waarover subsidie op grond van de Tijdelijke subsidieregeling loonkosten en inkomensverlies CN kan worden verleend (12 juli 2021), het verrichten van werkzaamheden met behoud van subsidie worden toegestaan voor maximaal 25	60% subsidie loonkosten bij minimaal 20% omzetverlies. De subsidie is niet langer aan de actuele arbeidsinzet van de werknemer gekoppeld. Voor werknemers die op de peildatum 24 juni 2021 nog op de juiste gronden in de regeling zitten, loopt de subsidie ongewijzigd door zolang aan de eis van 20% omzetverlies wordt voldaan en de

			onderneming werkzame werknemers als geheel. De werkgever dient voor een beroep op deze uitzonderingsbepalin g een aparte daartoe streckende aanvraag in te dienen bij de RCN-unit SZW.	procent van het aantal wekelijkse arbeidsuren van de binnen de onderneming werkzame werknemers als geheel. De werkgever dient voor een beroep op deze uitzonderingsbep aling een aparte daartoe streckende aanvraag in te dienen bij de RCN-unit SZW.	werknemer nog in dienst is.
	Ontslagaanvraag bij SZW wegens bedrijfseconomische reden vanwege coronacrisis uitgesloten	Reguliere ontslagregels zijn weer van toepassing	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
		Alleen voor de werknemer die die niet langer dan vier weken buiten de BES verblijft.	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
		Werkgever moet de werknemer over de subsidie toekenning informeren	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
Zelfstandige	Aanvulling inkomen zelfstandigen tot 80% wettelijk minimumloon, zonder vermogens- en partnertoets	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
		Alleen voor de zelfstandige	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak

		die die niet langer dan vier weken buiten de BES verblijft.			
Gewezen werknemer	Subsidie voor gewezen werknemers ter hoogte van 80% van het laatstverdiende dagloon	Subsidieduur gewezen werknemer gelimiteerd tot 3 maanden, effectief van kracht per 1 januari 2021	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
	Alle gewezen werknemers die vanwege de gevolgen van het coronavirus hun baan hebben verloren	Alleen voor de gewezen werknemer die in dienst was van een werkgever die noodregeling SZW ontving	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak
		Alleen voor de gewezen werknemer die niet langer dan vier weken buiten de BES verblijft.	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak	Gelijk aan vorige tijdvak

TVL BES

	Aanvraagperiode		Subsidieperiode		Aantal x toegekend
Fase 1 (TOGS BES)	23 april 2020	12 juli 2020	Mrt t/m jun 2020	Staatscourant 2020, 23749	905
Fase 2	11 augustus 2020	12 november 2020	Jun t/m sep 2020	Staatscourant 2020, 42725	566
Fase 3	27 november 2020	29 januari 2021	Okt t/m dec 2020	Staatscourant 2020, 62165	422
Fase 4	4 maart 2021	30 april 2021	Jan t/m mrt 2021	Staatscourant 2021, 10892	419
Fase 5	3 mei 2021	31 juli 2021	Apr t/m jun 2021	Staatscourant 2021, 22058	456
Fase 6	3 augustus 2021	31 oktober 2021	Jul t/m sep 2021	Staatscourant 2021, 34887	371

Bijlage II – verslag inspecteurs Nederlandse Arbeidsinspectie

Dit verslag van de betrokken inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft betrekking op onderzoek dat is uitgevoerd in de periode van 1 februari tot 28 februari 2022. De RCN-unit SZW heeft het onderzoek nadien zelf voortgezet.

Opbouw:

- 1.1. Doelstelling nacontrole
- 1.2. Noodregeling SZW
 - 1.2.1. Informatie regeling
 - 1.2.2. Verrichte werkzaamheden
 - 1.2.3. Bevindingen
 - 1.2.4. Voorstel nog te verrichten werkzaamheden
- 1.3. TVL BES
 - 1.3.1. Informatie regeling
 - 1.3.2. Verrichte werkzaamheden
 - 1.3.3. Bevindingen
 - 1.3.4. Voorstel nog te verrichten werkzaamheden

1.1. Doelstelling nacontrole

In paragraaf 6 van de Nota van Toelichting bij de noodregeling SZW is vermeld dat de urgentie van de maatregel de RCN-unit SZW dwingt tot een marginale toetsing van de aanvragen. Een sluitende controle van alle relevante gegevens is niet haalbaar. Er wordt gekozen voor steekproefsgewijze controle achteraf. Tegelijkertijd met deze nacontrole is ook middels een steekproef de tegemoetkoming EZK gecontroleerd. Ondernemingen hebben vaak beide subsidies aangevraagd.

Het doel van dit steekproefsgewijze onderzoek is om achteraf een inzicht te krijgen in de rechtmatigheid van de op aanvraag verstrekte subsidies door een beperkt aantal dossiers opnieuw te toetsen aan de regeling. Dit wordt gedaan door middel van een steekproef uit de verstrekte subsidies in de periode maart 2020 tot en met oktober 2021. Hiermee wordt voldaan aan de toezegging aan de Kamer om achteraf een steekproefsgewijze toetsing te verrichten zoals benoemd in de Nota van Toelichting.¹⁰ Voor de wijze waarop de steekproef is uitgevoerd verwijzen we naar paragraaf 1.3 van dit rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 1 februari tot 28 februari 2022. In deze periode is zoveel mogelijk informatie opgevraagd en beoordeeld, en er zijn er nadere vragen gesteld aan een aantal ondernemingen in de steekproef. Voorafgaand aan deze onderzoeksperiode was de in de steekproef opgenomen ondernemingen reeds verzocht om hun jaarrekening en hun verzamelloonstaat over 2020 te verstrekken.

Bij de marginale beoordeling van de aanvragen heeft binnen RCN-unit SZW een eerste toetsing plaatsgevonden, op basis van de door de aanvrager ingediende gegevens op de onderdelen die op

dat moment al konden worden getoetst. Voor een verdere toelichting verwijzen we naar paragraaf 2.2.1.

1.2. Noodregeling SZW

1.2.1. Informatie over de subsidieregeling

Informatie over de totstandkoming, het doel en de te onderscheiden componenten van de noodregeling SZW is opgenomen in paragraaf 2.1. van het rapport. Om voor deze subsidie in aanmerking te komen, zijn de volgende voorwaarden voor werkgevers (op basis van artikel 4 van de regeling) gesteld:

- a. de werkgever wordt geconfronteerd met een acute en zware terugval in de omzet van ten minste 20 procentpunt in de betreffende periode;
- b. de in onderdeel a genoemde terugval in de omzet is een gevolg van het coronavirus of maatregelen die daarmee samenhangen; en
- c. er is sprake van met de terugval in de omzet samenhangende noodzakelijke werktijdvermindering.

In artikel 6 van de regeling zijn daarnaast de volgende verplichtingen voor de subsidieontvanger/werkgever opgenomen:

- a. de werkgever is gedurende de periode waarover subsidie wordt verstrekt gehouden tot loondoorbetaling van de werknemer op wie de subsidie betrekking heeft, gelijk aan tenminste het bedrag van de subsidie dat de werkgever voor deze werknemer ontvangt;
- b. de werkgever doet voor een werknemer waarvoor hij beroep doet op subsidie als bedoeld in artikel 4 niet tevens beroep op ziekengeld als bedoeld in de Wet ziekteverzekering BES;
- c. de werkgever voert een zodanig controleerbare administratie dat de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen, betalingen en ontvangsten, met betrekking tot de werknemers waarvoor subsidie wordt verstrekt, kunnen worden nagegaan en verleent desgevraagd inzage in deze administratie;
- d. de werkgever doet onverwijld of uiterlijk binnen twee weken schriftelijk melding aan de minister van gewijzigde omstandigheden die van belang zijn voor het recht op, of de hoogte van de subsidie; en
- e. de werkgever is verplicht ten behoeve van de uitvoering en het toezicht op verzoek inlichtingen te verstrekken, desverlangd schriftelijk en binnen een door de minister aangegeven termijn.

Voor de zelfstandig ondernemer geldt dat hij in aanmerking komt voor subsidie (op grond van artikel 7 van de regeling) indien er sprake is van een betrokkene:

- a. die wekelijks tenminste 24 uur werkzaam is in zijn onderneming;
- b. die alleen of samen met degenen met wie hij de onderneming heeft de volledige zeggenschap in de onderneming heeft en de financiële risico's daarvan draagt;
- c. waarvan de onderneming gevestigd is in Caribisch Nederland en die zelf woonachtig is in Caribisch Nederland; en
- d. die met zijn onderneming voor 13 maart 2020 was ingeschreven bij een Kamer van Koophandel en Nijverheid BES.

De voorwaarden voor de gewezen werknemer zijn hier niet opgenomen, omdat deze niet in de steekproef betrokken is. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de wijzigingen gedurende de looptijd van de subsidie.

In artikel 17 van de regeling is vermeld dat de verstrekte subsidie geheel of gedeeltelijk wordt teruggevorderd van de subsidieontvanger indien deze ten onrechte of voor een te hoog bedrag is verstrekt of indien niet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 6, 9 of 12 is voldaan. In artikel 18 van de regeling is een hardheidsclausule opgenomen op grond waarvan kan worden afgeweken van de regeling indien toepassing van bepalingen van de regeling zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard of gelet op het doel van de regeling.

1.2.2. Verrichte werkzaamheden

In de steekproef voor de nacontrole zijn ondernemingen geselecteerd die TVL BES hadden aangevraagd omdat via een gegevensvergelijking met de BCN de steekproef risicogericht kleiner kan worden gemaakt. De meeste ondernemingen (24 ondernemingen) hadden ook personeel in dienst waarvoor de noodregeling is aangevraagd. Sommige ondernemers hebben daarnaast ook een subsidie aangevraagd voor inkomensverlies als zelfstandige. Dit is het geval bij 9 ondernemers.

Voor de berekening en registratie van de subsidiebedragen per periode per werknemer is gebruik gemaakt van de loondervingsapplicatie van de RCN-unit SZW. Deze applicatie registreert geen bruikbaar uniek nummer - het zogeheten 'cribnummer' wordt pas sinds 1 juli 2021 in de loondervingsapplicatie gebruikt - waardoor er geen eenduidige sleutel voor handen was om de werknemers uit deze applicatie te koppelen aan andere bestanden of gegevens (bijvoorbeeld verzamelloonstaten die jaarlijks bij de BCN worden ingediend). Dit is nu gedaan op basis van een combinatie van voornaam, achternaam en geboortedatum wat leidde tot een handmatige toets.

In de nacontrole zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de aangevraagde en verstrekte subsidie aan werkgevers de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

a. Beoordeling terugval in omzet.

Voor alle ondernemers in de steekproef geldt dat zij ook TVL BES hebben aangevraagd. De voorwaarde voor deze subsidie is dat er sprake moet zijn van minimaal omzetverlies van 30%. Voor de noodregeling SZW moet er sprake zijn van een minimaal omzetverlies van 20%. Indien voldaan werd aan de voorwaarde voor de TVL BES, werd ook voor de noodregeling SZW aan deze voorwaarde voldaan.

b. Beoordeling of werknemer in dienst was op 13/3/2020.

Deze beoordeling is uitgevoerd aan de hand van de gegevens uit de verzamelloonstaat, waarin onder andere de datum indiensttreding is opgenomen. Voor werknemers in dienst na 13/3/2020 is aan de hand van het bestand met subsidies per werknemer, per maand, per ondernemer getoetst of er geen subsidie is verstrekt.

c. Beoordeling stopzetten subsidie bij uitdiensttreding werknemer.

Ook deze beoordeling is uitgevoerd aan de hand van de gegevens van de verzamelloonstaten per onderneming. Voor de werknemers waar sprake was van een datum uitdiensttreding is beoordeeld of de subsidie tijdig is stopgezet aan de hand van de informatie uit het loondervingsstelsel.

Daarnaast hebben we de aanvraagformulieren erbij genomen, omdat op de aanvraagformulieren eventueel terug te betalen of te verrekenen bedragen - bijvoorbeeld i.v.m. het te lang doorbetalen van subsidie - handmatig zijn genoteerd. Deze beoordeling kon alleen voor het jaar 2020 worden uitgevoerd, omdat we niet beschikten over de verzamelloonstaten van 2021 die uiterlijk op 28-2-2022, dus na de periode waarin de nacontrole is uitgevoerd, moeten worden ingediend bij de BCN.

d. Beoordeling juistheid salaris in aanvraag.

De hoogte van het ingevulde salaris op het aanvraagformulier is de basis voor de hoogte van de subsidie. Voor de werknemers in vaste dienst is de hoogte van het

salaris beoordeeld aan de hand van het loon volgens de verzamelloonstaat over 2019 in relatie tot het loon over 2020. Indien het loon over 2019 hoger of nagenoeg gelijk was aan 2020 zijn hier geen verdere vragen over gesteld. Voor 2021 kon deze check niet plaatsvinden omdat er geen verzamelloonstaten voor handen waren.

Voor de werknemers met een 0-uren of flexibel contract was deze beoordeling heel lastig, omdat hier een berekening over de voorgaande drie maanden aan ten grondslag lag die in de meeste gevallen niet was meegestuurd. Indien er geen bijzonderheden waren bij de werknemers in vaste dienst, is dit onderdeel voor de werknemers met een 0-uren of flexibel contract niet verder beoordeeld. Deze contracten zijn in de toeristen- en horecasector eerder regel dan uitzondering.

Per onderneming is beoordeeld of de op de aanvraagformulieren ingevulde loongegevens correct waren overgenomen in het loondervingsstelsel. Wanneer eenmaal een bedrag was ingevoerd, bleef dit de basis voor verdere uitkeringen.

e. Controle of de aan de werkgevers uitgekeerde subsidie ook is doorbetaald aan werknemers.

Hiervoor zijn betaalbewijzen (bankafschriften/kasstaten) opgevraagd bij de ondernemingen. Aan de hand van deze betaalbewijzen kon de loondoorbetaling aan de werknemers worden gecontroleerd.

f. Beoordeling vermindering werktijd – en het doorgeven van wijzigingen binnen 2 weken.

De beoordeling van dit punt is achteraf erg lastig, maar heeft in het voortraject bij de aanvragen en de periode erna aandacht gehad vanuit de RCN-Unit SZW.

Bij de nacontrole is geconstateerd dat er veel mutaties handmatig op de aanvraagformulieren zijn verwerkt en dat die hebben geleid tot aangepaste subsidiebedragen in de loondervingsapplicatie. Of feitelijk elke mutatie in werktijd is doorgegeven en of dit tijdig is gebeurd, is achteraf niet te beoordelen.

g. Beoordeling op langer dan vier weken verblijf buiten Caribisch Nederland (vanaf fase 3: 12 oktober 2020)

Deze vraag is alleen onderzocht voor werknemers en ondernemers waarbij binnen de RCN-unit SZW op basis van waarnemingen en signalen twijfel bestond. Incidenteel is dit onderdeel gecheckt aan de hand van PIVA-gegevens¹¹, waarin zichtbaar is wanneer inwoners zich permanent hebben uitgeschreven.

Voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de subsidies aan zelfstandig ondernemers zijn de volgende controles verricht:

a. die ondernemer alleen of samen met degenen met wie hij de onderneming heeft de volledige zeggenschap in de onderneming heeft en de financiële risico's daarvan draagt;

Dit onderdeel is beoordeeld aan de hand van de gegevens uit de uittreksels van de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES.

b. de onderneming gevestigd is in Caribisch Nederland en de ondernemer zelf woonachtig is in Caribisch Nederland;

Dit onderdeel is bij de aanvraag al beoordeeld op basis van het uittreksel van de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES door medewerkers van de RCN-unit SZW.

c. de ondernemer met zijn onderneming voor 13 maart 2020 was ingeschreven bij een Kamer van Koophandel en Nijverheid BES;

Ook dit onderdeel is bij de aanvraag al beoordeeld door medewerkers van de RCN-unit SZW.

¹¹ PIVA: Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba Verstrekkingen

d. de ondernemer nog andere inkomsten had dan deze subsidie en zo ja, of die op de aanvraag in mindering is gebracht;

Ook dit onderdeel is bij de aanvraag al beoordeeld. In de nacontrole is dit opnieuw beoordeeld, ook aan de hand van relevante inkomensstromen die vanuit beschikbare jaarrekeningen en/of verzamelloonstaten blijken.

e. de ondernemer langer dan 4 weken verbleef (na 12 oktober 2020) buiten Caribisch Nederland.

Dit element is alleen nagegaan voor ondernemers waarover binnen de RCN-unit SZW op basis van waarnemingen en signalen daar twijfel over bestond. Incidenteel is dit onderdeel gecheckt aan de hand van de PIVA-gegevens¹, waarin zichtbaar is wanneer inwoners zich permanent hebben uitgeschreven.

In de beschikbare onderzoeksperiode is het niet gelukt om alle ondernemingen uit de steekproef op alle onderdelen te beoordelen. Dat had zowel te maken met de beperkte totaal beschikbare tijd voor het onderzoek, als met de doorlooptijd die gemoeid was met het opvragen van aanvullende informatie van de ondernemers. Op 28 februari 2022 was van 7 ondernemingen nog niet alle opgevraagde informatie ontvangen. Daarnaast hebben we voor 15 ondernemingen niet kunnen toetsen of de verstrekte subsidiebedragen ook doorbetaald zijn aan de werknemers, deels omdat we nog geen bankafschriften ontvangen hadden. Ook andere te beoordelen onderdelen hebben we niet voor alle ondernemers uit de steekproef af kunnen ronden.

1.2.3. Bevindingen

De bevindingen op basis van de uitgevoerde werkzaamheden zijn hierna opgenomen, waarbij eerst de bevindingen met betrekking tot de werkgevers zijn weergegeven en daarna de bevindingen met betrekking tot de zelfstandig ondernemers. Hierbij is dezelfde volgorde aangehouden als in paragraaf 3.2.1 waarin de verrichte werkzaamheden zijn toegelicht.

Werkgevers

a. *Terugval in omzet*

Bij de beoordeling van de terugval in omzet t.b.v. de TVL BES was in twee gevallen op basis van een onjuiste aanvraag geen sprake meer van een omzetverlies van 30%. In het eerste geval was het gecorrigeerde omzetverlies 29,7%. Dit percentage is nog voldoende om te voldoen aan de voorwaarde voor de noodregeling SZW. Daarvoor heeft het dus geen consequenties.

In het tweede geval betrof het een onderneming waarvoor in periode 5 uitgaande van de gecorrigeerde omzetcijfers geen sprake was van een omzetverlies, maar juist van een toename van de omzet. Deze onderneming heeft alleen noodsteun aangevraagd als zelfstandig ondernemer, waarbij deze voorwaarde van omzetverlies van 20% niet relevant is. Aan deze voorwaarde wordt dus door alle ondernemingen in de steekproef voldaan.

b. *Was werknemer waarvoor subsidie werd aangevraagd in dienst op 13/3/2020*

In de beoordeelde dossiers is één afwijking van deze regeling geconstateerd. Dit betrof een werknemer die van werkgever is veranderd na 13/3/2020 en waarvoor aan de nieuwe werkgever wel subsidie is verstrekt. Beide ondernemingen zijn van dezelfde bestuurder.

De discretionaire bevoegdheid die toekomt aan het hoofd van de RCN-unit SZW laat overigens wel ruimte voor het verstrekken van subsidie aan de nieuwe werkgever in deze situatie, als zijnde 'in de geest van de regeling'. Tijdens het onderzoek is verzocht om een vastlegging van de beslissingen die op grond hiervan zijn genomen, maar een vastlegging op dit punt is niet ontvangen.

c. Stopzetten subsidie bij uitdiensttreding werknemer

Er zijn een aantal gevallen gesignaleerd waarin subsidies ook nog zijn doorbetaald, bijvoorbeeld een maand, na uitdiensttreding. Voor alle gevallen waarin in eerste instantie de subsidie te lang was doorbetaald is er ook een handmatige notitie op de betreffende aanvraagformulieren gezien. Het betaalproces inclusief correcties en verrekeningen is een grotendeels handmatig proces waarbij de audit trail niet of nauwelijks te volgen is. Een goede vastlegging ontbreekt. Uit de handmatige notities blijkt wel dat hier in het proces aandacht voor is geweest. Of daadwerkelijk terugbetaling of verrekening heeft plaatsgevonden hebben we echter niet adequaat kunnen beoordelen.

d. Juistheid salaris in aanvraag

Voor de ondernemingen waarbij dit onderdeel is beoordeeld, zijn er geen aanvragen binnengekomen waarbij het salaris hoger was dan het salaris over 2019.

e. Is uitgekeerde subsidie ook doorbetaald aan werknemers;

Voor de ondernemingen waarbij dit onderdeel is beoordeeld, zijn geen grote afwijkingen geconstateerd. Wel wordt de opmerking geplaatst dat voor de noodregeling SZW gebruik is gemaakt van de "oude" loondervingsapplicatie binnen SZW. Deze applicatie gaat uit van aantal werkdagen per maand (dat over de maanden in een jaar wisselend is) en een salarispakket gaat uit van een vast bedrag per maand. Het gevolg is dat de vanuit de noodregeling SZW ontvangen bedragen per werknemer niet één op één aangesloten kunnen worden met de door de bedrijven aan de werknemers uitbetaalde gelden. Dit levert altijd verschillen op.

f. Zijn verminderingen van werktijd en andere wijzigingen binnen 2 weken doorgegeven

Achteraf is niet te beoordelen of mutaties zich hebben voorgedaan en of deze tijdig zijn doorgegeven. Tijdens de nacontrole is geconstateerd dat dat over de gehele periode veel wijzigingen zijn doorgegeven, waarvan de mutaties op de aanvraagformulieren zijn verwerkt en die hebben geleid tot aangepaste subsidiebedragen. Daarnaast is er correspondentie gezien over het, met instemming van RCN-unit SZW, toch laten werken van werknemers tijdens de sluiting van bijv. horeca, bijvoorbeeld in verband met vaste onderhoudswerkzaamheden e.d., zodat na een lockdown de onderneming weer zo snel mogelijk opgestart kon worden.

g. Was er sprake van werknemer(s) of ondernemers die langer dan 4 weken buiten Caribisch Nederland verbleven

Voor werknemers is dit in de nacontrole niet naar voren gekomen.

Zelfstandig ondernemers

a. De ondernemer heeft alleen of samen met degenen met wie hij de onderneming heeft de volledige zeggenschap in de onderneming en draagt de financiële risico's daarvan.

Dit was voor alle ondernemers uit de steekproef die van de noodregeling SZW zelfstandig ondernemers gebruik hebben gemaakt het geval.

b. De onderneming is gevestigd in Caribisch Nederland en de ondernemer zelf is woonachtig in Caribisch Nederland.

Dit punt is bij de aanvraag al getoetst en in de nacontrole niet beoordeeld.

c. De ondernemer met zijn onderneming was voor 13 maart 2020 ingeschreven bij een Kamer van Koophandel en Nijverheid BES;

Dit punt is bij de aanvraag al getoetst en in de nacontrole niet beoordeeld.

d. *De ondernemer had nog andere inkomsten dan deze subsidie en zo ja, zijn die op de aanvraag in mindering gebracht;*

In deze steekproef zijn 7 van de 9 zelfstandige ondernemers opgenomen die daarnaast ook Directeur Groot Aandeelhouder (hierna: DGA) zijn. De andere zelfstandig ondernemers zijn de eigenaar van een eenmanszaak.

Deze DGA's staan normaliter met een salaris op de verzamelloonstaat en er wordt ook daadwerkelijk loon aan hen uitbetaald. Bij de nacontrole constateerden we dat niet alle DGA's op dezelfde wijze de regeling hebben uitgelegd of toegepast.

We zagen de volgende varianten:

- I. De DGA staat als werknemer op de verzamelloonstaat en vraagt noodsteun aan voor zichzelf als werknemer op basis van zijn normale loon, in plaats van noodsteun als zelfstandig ondernemer. Dit was bij 1 ondernemer het geval. De aanvraag als werknemer was daarbij ten onrechte, omdat hij als DGA bestuurder is van een rechtspersoon en op grond van deze regeling niet als werknemer wordt aangemerkt (zie artikel 1 van de subsidieregeling).
Dit verstrekte subsidiebedrag is daarmee deels onrechtmatig, omdat de subsidie op basis van zijn loon (als werknemer) hoger is dan zijn subsidie als zelfstandig ondernemer zou zijn geweest.
Van een andere ondernemer die een aanvraag voor zichzelf als werknemer had gedaan is bekend dat hij bij de beoordeling van deze aanvraag door medewerkers van de RCN-unit SZW is geïnformeerd om aanvraag als zelfstandige te doen.
- II. De DGA staat als werknemer op de verzamelloonstaat en vraagt voor zichzelf noodsteun aan als zelfstandig ondernemer. Het loon volgens verzamelloonstaat is ook uitbetaald. Deze DGA's hadden dus wel andere inkomsten en deze hadden op het aangevraagde bedrag als zelfstandig ondernemer in mindering moeten worden gebracht. Dit is niet gebeurd. Dit was het geval bij 2 ondernemers, waardoor zij ten onrechte de noodsteun hebben ontvangen.
Bij 2 andere ondernemers zijn betaalbewijzen opgevraagd, maar nog niet ontvangen. Van deze laatste 2 is dus niet duidelijk of zij feitelijk nog andere inkomsten hadden.
- III. De DGA staat als werknemer op de verzamelloonstaat en vraagt voor zichzelf noodsteun aan als zelfstandig ondernemer. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het loon volgens verzamelloonstaat niet daadwerkelijk is uitbetaald gedurende deze periode. Dit was het geval bij 2 ondernemers. Administratief zal dit leiden tot een schuld vanuit de onderneming aan de DGA.

Daarnaast zijn er ook DGA's die geen noodsteun hebben aangevraagd.

De ondernemer verbleef langer dan 4 weken (na 12 oktober 2020) buiten Caribisch Nederland. Vermoedelijk is dit het geval voor 1 ondernemer. Zij was ten tijde van de corona-uitbraak vermoedelijk in Europees Nederland en is vermoedelijk ook niet terug geweest naar Caribisch Nederland, waardoor de aan haar verstrekte subsidie mogelijk onrechtmatig is. Om dit bevestigd te krijgen is nog aanvullend onderzoek nodig.

1.2.4. Voorstel nog te verrichten werkzaamheden

In voorgaande paragraaf zijn de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek beschreven. Uit deze paragraaf komt ook naar voren dat niet het gehele onderzoek kon worden afgerond in de beschikbare tijd. In onderstaande tabel is de stand van zaken m.b.t. de uitgevoerde werkzaamheden samengevat:

Omschrijving	Aantal ondernemingen	Aantal werknemers
Totaal steekproef	29	517
Ondernemingen waarvoor onderzoek geheel afgerond	9	71
Ondernemingen zonder personeel of waarvan personeel ondergebracht in andere onderneming (geen onderzoek nodig)	5	0
Ondernemingen die wel betalingsbewijzen hebben aangeleverd, maar die nog niet zijn getoetst.	11	291
Ondernemingen waarvan nog geen betalingsbewijzen zijn ontvangen	4	155

Het advies is om ten aanzien van de noodregeling SZW, indien wordt overgegaan tot terugvordering van teveel ontvangen bedragen, nog de volgende werkzaamheden te verrichten:

- beoordelen van de informatie die na 28 februari is binnengekomen of nog niet beoordeeld was en nagaan of aangevraagd subsidiebedrag juist is.

2.1. TVL BES

2.1.1. Informatie over de subsidieregeling

De TVL BES van EZK is een subsidie aan een getroffen onderneming BES om bij te dragen aan de financiering van de vaste lasten. De hoogte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van het omzetverlies in de coronaperiode ten opzichte van de voorgaande periode over het jaar 2019.¹² De subsidie was per periode gemaximeerd.

Om voor deze subsidie in aanmerking te komen zijn de volgende voorwaarden (op basis van artikel 1 en 2 van de regeling) gesteld:

- er moet sprake zijn van een omzetverlies van ten minste 30% ten opzichte van dezelfde periode in 2019, de periode voor de coronacrisis;
- de onderneming moet gevestigd zijn in Caribisch Nederland (Bonaire, Saba of Sint Eustatius);
- de onderneming was op 13 maart 2020 bij de BCN bekend als actieve onderneming¹³;
- de onderneming heeft een bedrijfsvestiging op een ander adres dan het woonadres, of op hetzelfde adres maar duidelijk afgescheiden van de eigen woning en met een eigen ingang. Of er is sprake van een onderneming waarbij het logisch is dat deze helemaal geen vestiging heeft;
- de onderneming is geen overheidsbedrijf;
- de onderneming is niet failliet en heeft geen verzoek tot uitstel van betaling ingediend bij de rechtbank.

¹² Dit geldt voor de TVL BES van fase 2 t/m 6. Over de eerste fase vindt geen nacontrole plaats

¹³ Onderneming die op 13 maart 2020 belasting- of aangifteplichtig was voor de opbrengstbelasting, loonbelasting, inkomstenbelasting of algemene bestedingsbelasting en aldus bekend was bij BCN als actieve onderneming voor de belasting

In artikel 7 van de regeling zijn daarnaast de volgende verplichtingen voor de subsidieontvanger opgenomen:

- a. de subsidieontvanger voert een zodanige administratie dat daaruit te allen tijde op eenvoudige en duidelijke wijze is af te leiden dat de ontvanger voldoet aan de bij deze regeling gestelde eisen;
- b. de administratie, bedoeld in het eerste lid, wordt tot zeven jaar na de datum van de beschikking tot subsidievaststelling bewaard;
- c. de subsidieontvanger verleent gedurende vijf jaar na de datum van de beschikking tot subsidievaststelling medewerking aan een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de aan hem verleende subsidie, voor zover medewerking redelijkerwijs van hem kan worden verlangd.

In artikel 10 van de regeling is vermeld dat de verstrekte subsidie geheel of gedeeltelijk wordt teruggevorderd van de subsidieontvanger, indien deze ten onrechte of voor een te hoog bedrag is verstrekt of indien niet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 7, is voldaan.

2.1.2. Verrichte werkzaamheden

In de nacontrole lag de focus op de juistheid van de door de aanvragers opgegeven omzetcijfers¹⁴. Deze zijn relevant omdat het recht op subsidie pas ontstaat bij een omzetverlies van 30% of meer ten opzichte van de referentieperiode en daarnaast de hoogte van de subsidie afhankelijk is van het absolute omzetverlies ten opzichte van de omzet in de referentieperiode.

Bij het opstellen van de regeling is ervan uitgegaan dat voor de verificatie van de door de aanvrager verstrekte omzetgegevens de RCN-unit SZW gebruik zou maken van gegevens van de BCN. Omdat bij veel bedrijven deels of geheel sprake is van (voor de algemene bestedingsbelasting, kortweg ABB genoemd) belastingvrije omzet bleek echter dat deze gegevens geen goed verificatiemiddel waren. Voor alle bedrijven in de steekproef gold dat deze belastingvrije omzet voor vrijgestelde prestaties bij de BCN niet ingevuld was. Daarom is bij de nacontrole ter verificatie van de door de aanvragers opgegeven omzetcijfers uitgegaan van de omzet volgens de jaarrekeningen en/of de financiële administratie.

Voor het jaar 2019 waren van de meeste ondernemingen de jaarrekeningen beschikbaar (of vanuit de vergelijkende cijfers van de jaarrekening 2020). De aanvragen van fase 3 t/m 6 betreft de omzet over geheel 2019. De omzet volgens de aanvragen over deze periodes kon dus eenvoudig geverifieerd worden aan de hand van de jaarrekening. Alleen bij ondernemingen die niet voor alle periodes een aanvraag hebben ingediend was verificatie op deze wijze niet mogelijk. Voor die ondernemingen is de verhouding van de omzet volgens aanvraag met de omzet volgens jaarrekening beoordeeld. Alleen bij relevante verschillen is verdere onderbouwing van de omzet volgens aanvraag bij de ondernemingen opgevraagd, bijvoorbeeld aan de hand van de financiële administratie.

Voor het jaar 2020 waren minder jaarrekeningen beschikbaar. Dit werd mede veroorzaakt door de mogelijkheid om bij BCN uitstel aan te vragen voor het indienen van de jaarrekening 2020. Daarnaast betroffen de omzetcijfers van de aanvragen in fase 2 t/m 4 niet de omzetcijfers van geheel 2020, maar alleen die over de periode maart t/m december 2020. Voor ondernemingen waarvoor een jaarrekening beschikbaar was, is de verhouding van de omzet volgens deze periode vergeleken met de omzet volgens de jaarrekening. Daarbij is rekening gehouden met eventuele seizoensinvloeden op de omzet. Deze zijn gerelateerd aan de verhoudingen van de omzet over de aangevraagde periodes van 2019. Bij relevante verschillen is bij de ondernemingen verdere onderbouwing van de omzet volgens aanvraag opgevraagd, bijvoorbeeld aan de hand van de financiële administratie. Deze informatie is ook opgevraagd bij ondernemingen waarvan nog geen

¹⁴ Voor de uitgevoerde werkzaamheden verwijzen wij u ook naar de bijgevoegde checklist die we voor de nacontrole gebruikt hebben

jaarrekening 2020 beschikbaar was.

2.1.3. Bevindingen

Zoals in paragraaf 2.1.2. is vermeld, zijn de in de aanvragen opgenomen omzetcijfers geverifieerd aan de hand van beschikbare jaarrekeningen over de jaren 2019 en 2020 en/of opgevraagde gegevens uit de financiële administratie van de ondernemingen.

Voor de rechtmatigheid van de op aanvraag verstrekte subsidies zijn de volgende gegevens relevant:

- de omzet over 2019. Indien deze omzet volgens de aanvragen hoger is dan de feitelijke situatie (op basis van jaarrekening of financiële administratie), leidt dit tot een te hoog bedrag aan verstrekte subsidies;
- de omzet over 2020. Indien deze omzet volgens de aanvragen lager is dan de feitelijke situatie (op basis van jaarrekening of financiële administratie), leidt dit tot een te hoog bedrag aan verstrekte subsidies.

In onderstaande tabel zijn de samengevatte bevindingen opgenomen. Onder de tabel is een verdere toelichting opgenomen.

Omschrijving		Aantal ondernemingen
	Totaal steekproef	29
1.	Omzet 2019 volgens jaarrekening is gelijk aan of hoger dan omzet volgens aanvraag, en/of omzet 2020 volgens jaarrekening is gelijk aan of lager dan omzet volgens aanvraag (aangevraagd bedrag is niet te hoog)	11
2.	Omzet 2019 volgens jaarrekening is lager dan omzet volgens aanvraag, en/of omzet 2020 volgens jaarrekening is hoger dan omzet volgens aanvraag (aangevraagd bedrag is te hoog)	7
3.	Omzetgegevens over 2019 en 2020 zijn wel beschikbaar, maar hierover zijn nog vragen gesteld aan de ondernemer in relatie tot hun aanvraag	4
4.	Omzetgegevens volgens jaarrekening 2019 of jaarrekening 2020 zijn nog niet beschikbaar (nog niet duidelijk of aangevraagd bedrag akkoord is)	3
5.	Omzetgegevens wijken af van opgevraagde informatie. Nog niet duidelijk welke consequentie dit heeft voor hoogte aanvraag	2
6.	Onduidelijkheid over in aanvraag opgenomen omzet in relatie tot regelgeving	1
7.	Gebruik discretionaire bevoegdheid/hardheidsclausule	1

Ad 1. Ondernemingen waarbij aangevraagd bedrag op basis van verificatie a.d.h.v. jaarrekeningen niet te hoog is

Voor 11 ondernemingen geldt dat hun omzet 2019 volgens aanvraag niet hoger is dan de omzet volgens de jaarrekening en hun omzet over 2020 volgens aanvraag in verhouding niet lager is dan de omzet 2020 volgens de jaarrekening. Dit betekent dat zij in ieder geval niet teveel subsidie hebben aangevraagd. Bij deze ondernemingen hebben we geen nadere informatie opgevraagd.

Ad 2. Ondernemingen waarbij aangevraagd bedrag op basis van verificatie a.d.h.v. jaarrekeningen te hoog is

Voor 7 ondernemingen geldt dat naar aanleiding van de nacontrole duidelijk is geworden dat hun aanvraag te hoog was. Bij al deze ondernemingen zijn aanvullende vragen gesteld over de waargenomen verschillen tussen de omzet volgens de jaarrekening en de omzet volgens de aanvragen. Van deze 7 ondernemingen hebben er 6 in hun beantwoording van de vragen aangegeven dat naar aanleiding van het beoordelen van de verschillen tussen de aanvraag en hun jaarrekening/financiële administratie naar voren is gekomen dat hun aanvraag niet juist was. Uit hun analyse van het verschil in omzet blijkt bij deze ondernemingen dat zij een administratieve fout hebben gemaakt bij hun aanvraag.

Bij 3 ondernemingen (van dezelfde eigenaar) was rekening gehouden met de omzet van 6 maanden, terwijl de aanvraag betrekking had op 3 maanden. Ook bij een andere onderneming was bij aanvragen van 2 periodes rekening gehouden met een omzet van meer maanden dan de periode waarop de aanvraag van toepassing was. Bij 1 onderneming was omzet over een aantal dagen uit 2020 ten onrechte opgenomen in de administratie van 2019. Daarnaast was er bij 1 onderneming sprake van een bedrag dat als omzet in de aanvraag was meegenomen, terwijl dit geen eigen omzet betrof maar slechts een ontvangst die voor een derde onderneming (van hetzelfde 'concern') ontvangen was en alleen doorbetaald hoefde te worden aan deze derde onderneming. Bij deze onderneming speelt ook nog een vraag over de definitie van het omzetbegrip in deze regeling. Meer hierover onder ad 6.

Bij de laatste van de 7 ondernemingen is onduidelijk wat de oorzaak van de onjuiste aanvraag is. De conclusie van een te hoge aanvraag is getrokken aan de hand van een ontvangen overzicht van kosten en opbrengsten. Dit is nog niet gecommuniceerd met de betreffende onderneming.

Op basis van een handmatige berekening op basis van opgevraagde financiële gegevens/administratie bedraagt het onrechtmatig verstrekte bedrag aan subsidie ca. \$ 550.000 over de gehele subsidieperiode.

Ad 3. Ondernemingen waarbij nog vragen zijn over de omzetcijfers in de aanvraag t.o.v. de jaarrekeningen en/of aanvullende informatie

Er zijn 4 ondernemingen waarbij onduidelijkheid bestaat over hun omzetcijfers volgens de aanvragen.

Bij 2 ondernemingen betreft dit vragen over de omzet over 2020. Bij de andere 2 ondernemingen hebben we zowel vragen gesteld over de omzet over 2019 als die over 2020. Bij deze beide ondernemingen is sprake van een hogere omzet 2019 volgens de aanvragen dan volgens de jaarrekening. Bij de omzet 2020 lijkt sprake te zijn van een lagere omzet volgens de aanvraag dan volgens de gerelateerde jaarrekeningcijfers voor de betreffende periode. Indien sprake is van een te hoge omzet 2019 en een te lage omzet 2020 is de verstrekte subsidie te hoog geweest.

Bij alle 4 ondernemingen hebben we aanvullende vragen gesteld over deze verschillen, maar op 28 februari 2022 hadden we daarop nog geen reactie ontvangen.

Ad 4. Ondernemingen waarvoor nog geen jaarrekeninginformatie beschikbaar is

Voor 3 ondernemingen geldt dat zij zowel nog niet beschikken over een jaarrekening 2019 als over een jaarrekening 2020. Deze ondernemingen is verzocht hun jaarstukken aan te leveren, maar zij waren daar op korte termijn niet toe in staat. Deze ondernemingen konden hun aanvraag ook

(nog) niet onderbouwen met andere documenten uit hun financiële administratie. Zij beschikten niet over een zodanige administratie dat daaruit op eenvoudige en duidelijke wijze was af te leiden dat zij voldeden aan de bij deze regeling gestelde eisen.

De ondernemingen zijn alsnog verzocht de benodigde informatie te doen toekomen.

Ad 5. Ondernemingen waarvan informatie is ontvangen die niet eenduidig is

Er zijn 2 ondernemingen in de steekproef waarvan informatie is ontvangen die niet eenduidig is. Hierdoor is niet duidelijk op welk subsidiebedrag zij recht zouden hebben.

De eerste onderneming betreft een onderneming waarvan de omzet 2019 volgens aanvraag hoger is dan de omzet volgens de jaarrekening 2019 en de omzet 2020 lager is dan de omzet gerelateerd aan de jaarrekening 2020. Bij deze onderneming is driemaal aanvullende informatie opgevraagd, waarbij driemaal andere informatie werd ontvangen over de hoogte van de omzet.

Bij de tweede onderneming is sprake van omzetcijfers in de jaarrekening 2019 die afwijkend zijn van de omzetcijfers over 2019 volgens de bij de BCN ingediende jaarrekening. Voor deze beide ondernemingen geldt dat aanvullend onderzoek nodig is om te kunnen vaststellen of sprake is van een rechtmatig ontvangen subsidiebedrag.

Ad 6. Ondernemingen waarover onduidelijkheid bestaat t.a.v. het omzetbegrip in relatie tot regelgeving

Bij twee ondernemingen is onduidelijk of de aanvraag conform de regelgeving is gedaan. Bij 1 onderneming gaat het om een vraag over het voor de aanvraag gehanteerde omzetbegrip. Dit betreft een ondernemer die in zijn jaarrekening het netto-omzetbegrip hanteert, terwijl hij in zijn aanvraag uitgaat van het veel hogere bruto-omzetbegrip. Deze onderneming biedt excursies aan voor o.a. passagiers van cruiseschepen. Een deel van die excursies wordt soms deels en soms geheel door derden uitgevoerd. De vraag is of dat deel van de omzet voor eigen rekening en risico is, en of het daarmee onder het omzetbegrip van de subsidieregeling valt.

In de toelichting op de subsidieregeling is het volgende opgenomen:

De definitie van het begrip "omzet" in artikel 1, eerste lid, van de regeling is gebaseerd op hetgeen onder "netto-omzet" wordt verstaan in artikel 2:377, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek BES Boek 2 bevat geen definitie van netto-omzet, vandaar dat gebruik wordt gemaakt van de in het Europese deel van Nederland geldende definitie. Deze definitie is ook op de BES-eilanden goed bruikbaar. Een groot deel van de ondernemingen die in aanmerking komen voor subsidie betaalt over haar omzet algemene bestedingsbelasting op grond van de Belastingwet BES. De in die wet gebruikte definities sluiten aan bij de definitie van omzet die in onderhavige regeling wordt gebruikt.

De tweede onderneming betreft een onderneming die al onder ad. 2 is opgenomen, omdat deze op basis van een administratieve fout een te hoog bedrag aan subsidie heeft ontvangen. Deze onderneming verricht beheersactiviteiten ten opzichte van ondernemingen uit hetzelfde 'concern', waarbij zij de kosten voor deze beheersactiviteiten doorbelasten aan de overige ondernemingen binnen dit 'concern'.¹⁵ De vergoeding voor deze kosten betreft de omzet van de onderneming. De onderneming vraagt een subsidie aan als tegemoetkoming voor de vaste lasten die op basis van omzetverlies wordt berekend. De vraag is of het omzet betreft die voor eigen rekening en risico is. Bovendien hebben de ondernemingen die deze kosten doorbelast krijgen, ook een tegemoetkoming vaste lasten aangevraagd (op basis van hun eigen omzet). Bij een dergelijke constructie worden overeenkomsten met de Belastingdienst afgesloten, om dubbele ABB te voorkomen. ABB wordt geheven over de omzet die de onderneming voor eigen rekening en risico

¹⁵ Formeel is er op Caribisch Nederland geen sprake van ondernemingen die tot eenzelfde concern behoren. Het betreft allemaal zelfstandige ondernemingen. Deze ondernemingen kunnen echter wel dezelfde uiteindelijk eigenaar hebben. Dat geldt ook in deze situatie. In de omzet worden in de aanvraag de onderlinge doorleveringen meegenomen in de omzet. In Europees-Nederland wordt daar gebruik van gemaakt bij fiscale eenheden. In Caribisch Nederland bestaat deze constructie niet, maar deze ondernemingen acteren wel conform de Europees-Nederlandse regelgeving.

realiseert. Binnen het concern is het risico op dubbele tegemoetkoming voor de vaste lasten daarmee hoog.

Aan de hand van de omzetdefinitie zoals die in de regelgeving is opgenomen is niet te beoordelen of in deze gevallen sprake is van een rechtmatig verstrekt subsidiebedrag. Voor 'concerns' is geen specifieke regelgeving/berekenmethode benoemd.

Ad 7. Gebruik discretionaire bevoegdheid/hardheidsclausule

1 onderneming is volgens het uittreksel van de Kamer van Koophandel en Nijverheid BES pas opgericht op 3 juni 2020, terwijl volgens de subsidievoorwaarden er sprake zou moeten zijn van een op 13 maart 2020 actieve onderneming. Op basis van telefonisch overleg heeft RCN-unit SZW besloten dat deze onderneming toch voor subsidie in aanmerking kwam. Deze onderneming was eerst op een andere locatie gevestigd, maar ze stonden nog niet ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Bij de nacontrole is geen vastlegging aangetroffen waarin de overwegingen voor deze beslissing zijn vastgelegd.

In de subsidieregeling is in artikel 9 de bevoegdheid opgenomen om van de regelgeving af te wijken voor zover toepassing van een bepaling of bepalingen wegens bijzondere omstandigheden onevenredig is in verhouding tot de met deze regeling te dienen doelen. Bij deze onderneming is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

2.1.4. Voorstel nog te verrichten werkzaamheden

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Uit deze paragraaf komt ook naar voren dat we niet het gehele onderzoek hebben kunnen afronden binnen de beschikbare tijd. Niet alle ondernemingen hadden de opgevraagde en voor de nacontrole vereiste informatie tijdig beschikbaar. Daarnaast hebben we naar aanleiding van verschillen tussen omzetbedragen volgens aanvraag en volgens jaarrekening en/of financiële administratie vragen gesteld, waar niet voor 28 februari 2022 antwoord op is ontvangen.

Het advies is om ten aanzien van de TVL BES, indien wordt overgegaan tot terugvordering van teveel ontvangen bedragen, nog de volgende werkzaamheden te verrichten:

- beoordelen van informatie die nog opgevraagd is bij een aantal ondernemingen en nagaan of aangevraagd subsidiebedrag juist is;
- nader onderzoek doen (boekenonderzoek) bij ondernemingen waarvan geen eenduidige informatie is of wordt ontvangen.